

T-548-19

Sentencia T-548/19

ACCION DE TUTELA CONTRA ORDEN DE DESALOJO Y DEMOLICION DE PLAZA DE MERCADO-
Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial

Referencia: Expediente T-7.304.861

Acción de tutela instaurada por Gladys del Socorro Vanegas Jaramillo contra la Alcaldía de Bello, Antioquia.

Magistrada Ponente:

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Diana Fajardo Rivera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo emitido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bello, Antioquia,[1] que confirmó y adicionó la decisión del Juzgado Segundo Civil Municipal de Oralidad de Bello, Antioquia,[2] que concedió la acción de tutela interpuesta por Gladys del Socorro Vanegas Jaramillo contra la Alcaldía de Bello, Antioquia.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política[3], el Decreto 2591 de 1991[4] y el Acuerdo 02 de 2015[5], la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional[6] escogió, para efectos de su revisión[7], la acción de tutela de la referencia. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

I. ANTECEDENTES

Gladys del Socorro Vanegas Jaramillo presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Bello, Antioquia, solicitando inicialmente medida provisional, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, al trabajo, y a la confianza legítima por no haber sido notificada de la orden de desalojo y demolición de la plaza de mercado del Municipio de Bello. A continuación, se presentan los hechos que motivaron la solicitud de amparo.[8]

1. Hechos

1.1. La señora Vanegas Jaramillo manifestó ser vendedora de la plaza de mercado de Bello, Antioquia desde hace aproximadamente 20 años. Sin embargo, afirmó que para el momento de los hechos que dan lugar a esta acción de tutela, no había censo o caracterización que identificara a las personas que ejercen actividades comerciales en la plaza de mercado.[9]

1.2. Adujo que, debido a problemas estructurales en la plaza de mercado, en el año 2011, un comerciante de la plaza interpuso una acción popular. Como resultado, el Juez Administrativo resolvió proteger los derechos colectivos a la salubridad pública y a la prevención de desastres, y ordenó a la accionada la adecuación de las instalaciones físicas con el fin de hacer cesar el peligro, pero la autoridad municipal no ha efectuado ningún arreglo.[10]

1.3. Señaló que el 13 de noviembre de 2018, dando cumplimiento a una orden administrativa dictada por la Inspección de Policía con Funciones de Control de Espacio Público y Publicidad Exterior Visual, adscrita a la Secretaría de Gobierno del Municipio de Bello,[11] se dispuso el desalojo inmediato y la demolición del establecimiento por considerar que el inmueble cuenta con graves afectaciones que ponen en riesgo la integridad de sus ocupantes,[12] debido al “inminente riesgo de colapsamiento estructural y, de igual manera, se configura inminente riesgo eléctrico por la indeterminación de la red que abastece de energía eléctrica lo cual puede causar corto circuito”.[13]

1.4. Finalmente, la señora Vanegas Jaramillo solicitó se ordene a la Administración “que no solo la accionante, sino todos los comerciantes de la plaza de mercado, conexos a ellos como trabajadores directos e indirectos... podamos ingresar libremente a laborar a la plaza de mercado sin ningún problema como lo hacíamos hace pocos días y desde hace

muchos años, siendo que podemos enfrentarnos a todos los actos administrativos que nos quieran notificar, ejerciendo los derechos de ley de recursos de reposición y apelación.”[14]

2. Respuestas de las entidades accionadas

Admitida la demanda, el Juzgado Segundo Civil Municipal de Bello decidió vincular a la Secretaría de Gobierno de Bello, a la Secretaría de Espacio Público, Oficina Asesora de Gestión de Riesgo de Bello, a la Universidad Nacional y al Politécnico Jaime Isaza Cadavid. Por otra parte, se decidió “no conceder la medida provisional” ya que no encontró cumplido el requisito de necesidad y urgencia.

2.1. Universidad Nacional de Colombia[15]

La apoderada de la Universidad manifestó que los derechos fundamentales que se pretende amparar no han sido vulnerados por la institución educativa. Además, consideró que “la Universidad ni siquiera debe ser considerada como parte de la presente acción de tutela por no ser la entidad responsable del presunto incumplimiento que se reclama”. [16]

2.2. Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid[17]

La Representante de la institución señaló que “desconoce todos los hechos de la demanda”. Expuso que, en el año 2016 se celebró un contrato entre el municipio de Bello y el Politécnico Colombiano que tenía por objeto “la caracterización de cada una de las actividades comerciales de los ocupantes de la Plaza de Mercado del Municipio de Bello y su entorno y la realización de estudios de análisis económicos y financieros para valorar el monto de los apoyos económicos que se requerirán para cada uno de ellos”. Afirmó que el convenio “se realizó de manera oportuna, y con la debida socialización a los comerciantes”. [18]

2.3. Alcaldía Municipal de Bello[19]

El Alcalde Municipal de Bello y el Inspector de Policía con Funciones de Control de Espacio Público y Publicidad Exterior Visual del Municipio de Bello expusieron que “el acto administrativo que ordenó el desalojo fue debidamente notificado en la página Web del Municipio de Bello, sin ser obligatorio”. [20] Así mismo, señalaron que la administración

Municipal ha realizado constantes acercamientos con la comunidad para aminorar el impacto económico y social. Además, solicitaron que en razón al colapsamiento de la edificación, se practique una inspección ocular a la plaza de mercado del Municipio de Bello, para que se constate de manera personal, en aras del principio de inmediación de la prueba “la inminencia del colapsamiento de la plaza de mercado”.[21]

3. Los fallos objeto de revisión

3.1. El Juzgado Segundo Civil Municipal de Oralidad de Bello, Antioquia, “tuteló el derecho fundamental al debido proceso”, al considerar que la vulneración de los derechos invocados no deviene de la legalidad o ilegalidad del acto administrativo cuestionado, sino de la publicidad del mismo, el cual fue emitido por la autoridad policiva, pues al tratarse de un acto administrativo de carácter particular debió ser notificado personalmente a las personas que se vieran afectadas con tal decisión, y de esta manera, permitirles el agotamiento de los recursos procedentes.[23] Por otra parte, respecto a la protección de los derechos al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana, consideró que no le corresponde ampararlos, en tanto que existen otros mecanismos ordinarios; además, hay una acción popular en curso para la protección de derechos colectivos de los comerciantes de la plaza de mercado.

- Impugnación

3.2. El Alcalde Municipal de Bello y el Inspector de Policía con Funciones de Control de Espacio Público y Publicidad Exterior Visual impugnaron la decisión del a quo afirmando que el acto administrativo que ordenó el desalojo y demolición del bien inmueble no estaba destinado a un número identificable y determinado de personas, pues el mismo tuvo “como báculo la protección de la vida y bienes de un vasto sector de nuestra comunidad que de una u otra forma hacen presencia permanente en la edificación, como son los comerciantes ocupantes que realizan su actividad económica, los venteros ocasionales que expenden sus mercancías al interior y exterior de la edificación, los múltiples usuarios que se abastecen de la misma, y los transeúntes y habitantes de edificaciones aledañas”. Por tanto, señalaron que el acto administrativo, dado su contenido y destinatarios, era un acto administrativo de carácter general, pues iba dirigido a una pluralidad de personas indeterminadas.

- Sentencia de segunda instancia

3.3. El Juzgado Primero Civil del Circuito en Oralidad de Bello, confirmó el fallo y adicionó la decisión.[24] Consideró que el acto administrativo en controversia, en efecto, no va dirigido a ninguna persona en particular, pues en términos generales se ordena el desalojo y demolición del inmueble, sin individualizar a quienes lo ocupan. Corroboró que la orden de desalojo obedece a que la construcción tiene amenaza de ruina y representa un alto riesgo para la vida e integridad de toda persona que por allí circula o que permanece en el inmueble. También señaló que el Acto Administrativo estuvo sustentado en informes técnicos tanto de la Oficina de Gestión de Riesgo del Municipio como de la Universidad Nacional, estudios y/o conceptos que recomiendan el desalojo del inmueble por el inminente peligro que para la vida de las personas representa la estructura.

No obstante, el Despacho Judicial afirmó que si bien le asiste razón a la Administración Municipal en cuanto a que a los actos o procedimientos de policía urgentes no les es aplicable la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA,[25] que incluye la notificación del acto administrativo. Existe jurisprudencia que señala que el acto administrativo es inoponible al administrado mientras no se le haya notificado. Reiteró la jurisprudencia de esta Corte.[26] Adicionalmente, para sustentar lo anterior señaló que existe una sentencia del 24 de marzo de 2011 emitida por un Juzgado Administrativo que resolvió una acción popular relativa al mismo inmueble, y ordenó la adecuación de las instalaciones físicas de la plaza de mercado, especialmente en lo que al techo e instalaciones eléctricas se refiere, con el fin de hacer cesar el peligro y/o amenaza que sobre los derechos colectivos se presenta. La Alcaldía de Bello no ha cumplido esta orden judicial, según anotó.

Respecto a los derechos al trabajo, al mínimo vital, a la dignidad humana apoyada en el principio de la confianza legítima, reiteró la jurisprudencia constitucional y señaló los requisitos mínimos que debe cumplir toda política pública de recuperación del espacio público.[27] En ese orden, planteó que las personas que se dedican al comercio informal no pueden ser privadas de sus medios de subsistencia, sin que las autoridades les ofrezcan mecanismos alternativos por medio de los cuales puedan satisfacer sus necesidades en forma efectiva y, con esto, sus derechos fundamentales.

II. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. Mediante Auto del 11 de julio de 2019, la Magistrada Sustanciadora decretó la práctica de pruebas a fin de esclarecer aspectos fácticos de la tutela objeto de estudio.[28]

2. La Alcaldía Municipal de Bello,[29] inicialmente informó que el 6 de julio de 2019, el Juzgado 18 Administrativo Oral del Circuito de Medellín dentro de la Acción Popular en contra del municipio de Bello, dictó Auto Interlocutorio ordenando “que en un plazo perentorio de 6 meses, dé cumplimiento al fallo de acción popular, teniendo los informes técnicos realizados, continúe con el proceso de compensaciones a los comerciantes incluidos en el censo realizado y concluya el mismo para el desalojo de la plaza de mercado teniendo en cuenta la inminencia de un desastre y dar solución definitiva”. Por otra parte, señaló que la señora Gladys del Socorro Vanegas no tiene la calidad de comerciante de la plaza de mercado. Para sustentar la afirmación, adujo que el Municipio celebró un contrato con el Politécnico Colombiano Jaime Isaza para realizar el censo y caracterización de las actividades comerciales de los ocupantes de la plaza de mercado y la accionante no quedó incluida en este registro, toda vez que se verificó que ella no ejercía su actividad económica dentro de la estructura física de la plaza de mercado. El local que se encuentra a nombre de la señora Vanegas Jaramillo está ubicado al frente de la plaza y, por tanto, no tenía derecho a que la administración municipal ofreciera ninguna alternativa económica u opción de reubicación laboral. También señaló que, una vez verificado el Registro Único Empresarial RUES, se pudo establecer que la accionante tiene a su nombre un inmueble que no se encuentra dentro de la plaza de mercado y, en consecuencia, puede decirse que no fue desalojada.[30]

3. La Inspección de Policía con Funciones de Control de Espacio Público y Publicidad Exterior Visual, adscrita a la Secretaría de Gobierno del municipio de Bello,[31] informó que la decisión de desalojo se tomó con base en fundamentos técnicos, que evidencian el riesgo de colapso del lugar, y que demuestran la puesta en peligro de las vidas de los ocupantes del establecimiento. Agregó que el 11 de septiembre de 2018 la Universidad Nacional - Sede Medellín- remitió informe que evidenciaba las graves condiciones en las que se encontraba el inmueble. Refirió que en reunión extraordinaria efectuada el 20 de septiembre de 2018, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres “Comgerd”,[32] analizó el informe presentado por la Universidad Nacional y decidió que lo

más pertinente era ordenar el desalojo de la plaza de manera inmediata, para efectos de salvaguardar la vida de sus ocupantes. Señaló también, que el 7 de noviembre del 2018, el asesor de la oficina de Gestión del Riesgo de la Inspección de Policía envió al Gerente de Proyectos Especiales del Municipio un informe sobre las condiciones estructurales del inmueble. En tal informe nuevamente se precisaban las graves condiciones del lugar y se recomendaba ordenar el desalojo y demolición de la plaza de mercado. Adujo finalmente que la Oficina de Proyectos Especiales otorgó alternativas a los ocupantes de la plaza y asegura que la accionante no tiene calidad de ocupante de la plaza de mercado, ya que el establecimiento de comercio a su nombre se encuentra frente a la misma. Manifiesta, además, que hoy los comerciantes están en el inmueble, en razón del fallo de un juez de tutela que ordenó el reintegro por considerar vulnerado el derecho al debido proceso.

4. La Personería de Bello,[33] allegó escrito informando que ha evidenciado “el no cumplimiento al fallo popular, a pesar que la administración ha adelantado actuaciones, estas han tenido al parecer, finalidades distintas”. Por otra parte, señaló que de los seguimientos efectuados hay evidencia de que, “a pesar de estar identificado el riesgo y las acciones para corregirlo, la municipalidad ha dejado que el transcurso de tiempo empeore la situación, hasta el punto de ofrecer como única alternativa la demolición de la plaza de mercado.” Señala, también, que la plaza de mercado es un bien de uso público, y no le es dable a la administración municipal pretender desalojar el bien con la finalidad de que “dicho espacio desaparezca y se adelante un proyecto de otras características”.[34]

5. La Alcaldía Municipal de Bello allegó escrito reafirmando las mismas consideraciones iniciales y adicionando que la falta de pruebas “conllevó a que se protegiera un derecho fundamental a una persona, que no estaba legitimada en la causa para impetrar la acción y por otra, que la edificación no pudiera ser demolida, a pesar del inminente colapsamiento”.[35]

6. La señora Gladys del Socorro Vanegas Jaramillo guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo

de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 86 y el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991[36].

2. Planteamiento del caso

2.1. Gladys del Socorro Vanegas Jaramillo manifestó ser vendedora de la plaza de mercado del municipio de Bello desde hace aproximadamente 20 años. Presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Bello, Antioquia, para solicitar inicialmente medida provisional, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, al trabajo y a la confianza legítima por no haber sido notificada de la orden de desalojo y demolición del inmueble cuya estructura cuenta con graves afectaciones que ponen en riesgo la integridad de sus ocupantes. En consecuencia, solicitó se ordene que “todos los comerciantes de la plaza de mercado, conexos a ellos como trabajadores directos e indirectos” puedan ingresar a laborar libremente.

2.2. Por su parte, la Alcaldía Municipal afirmó que la problemática de la plaza de mercado, está en proceso de compensaciones, teniendo en cuenta la inminencia de un desastre y la situación de las personas que ejercen sus actividades dentro del inmueble -quienes estaban previamente censadas-. Además, informó que dadas las ordenes otorgadas dentro de una Acción Popular iniciada por los comerciantes, se está proporcionando solución, teniendo los informes técnicos realizados. También, señaló que la señora Gladys del Socorro Vanegas no tiene la calidad de comerciante de la plaza de mercado. Adujo que la accionante no se encuentra registrada en el censo y caracterización de las actividades comerciales de los ocupantes de la plaza de mercado, toda vez que se verificó que ella no ejercía su actividad económica dentro de la estructura física de la plaza de mercado, y por lo mismo no fue desalojada. Es propietaria de un local que está ubicado al frente del inmueble y, por tanto, no tenía derecho a que la Administración Municipal ofreciera ninguna alternativa económica u opción de reubicación laboral.

2.3. En este contexto, le correspondería a la Sala examinar si la Alcaldía de Bello, Antioquia, vulneró los derechos fundamentales de la accionante. Sin embargo, antes de estudiar el asunto de fondo debe evaluarse si la acción de tutela es procedente para defender los derechos supuestamente vulnerados por la autoridad municipal.

3. Procedencia de la acción de tutela

De manera preliminar, la Sala advierte que en esta oportunidad no se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela para entrar a estudiar de fondo el presente asunto. A continuación, se exponen los argumentos que sustentan dicha conclusión.

3.1. Legitimación por activa. En el caso concreto, se observa que la señora Gladys del Socorro Vanegas Jaramillo es titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, y presentó la acción de tutela a nombre propio, acorde con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1° y 10 del Decreto 2591 de 1991.

3.2. Legitimación por pasiva. La acción de tutela se dirige contra la Alcaldía del municipio de Bello, Antioquia, entidad de naturaleza pública y, por lo tanto, susceptible de ser demandada mediante la acción de tutela (Art. 86, Decreto 2591 de 1991; Arts. 1 y 13 de la C.P.).

3.3. Inmediatez. La acción de tutela fue interpuesta dentro de un término oportuno, justo y razonable. En efecto, se observa que entre el momento en que se llevó a cabo la diligencia de desalojo y demolición del inmueble (13 de noviembre de 2018) y la fecha de presentación de la demanda de tutela (3 de diciembre de 2018), tan solo transcurrió un término de 20 días, el cual se considera prudente y razonable para el ejercicio de la acción constitucional.

3.4. Subsidiariedad.[37] Este requisito implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o cuando existiendo, ese medio carece de idoneidad y eficacia para proteger de forma adecuada e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de la acción de tutela como vía preferente o instancia judicial adicional o complementaria de protección.[38]

3.4.1. En efecto, conforme lo dispone el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998.[39] Esta Corte ha determinado, como regla general, que la acción tutela no

procede para la protección de derechos colectivos, ya que para su amparo la Norma Superior ha dispuesto las acciones populares.[40] No obstante, como hipótesis excepcional, ha reconocido la procedencia de la acción de tutela cuando la afectación a un derecho colectivo, implica una amenaza cierta o una vulneración a un derecho fundamental.[41]

3.4.2. Esta Sala ha constatado que en estos eventos podrían encontrarse en juego derechos colectivos, cuya protección, en principio, es objeto de la acción popular.[42] En efecto, de conformidad con el artículo 4° de la Ley 472 de 1998 las circunstancias analizadas se encontrarían relacionadas con “el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente” y a “la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenadas, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”. Con base en ello, esta Corporación ha sostenido, como regla general,[43] que la acción de tutela no procede para la protección de derechos colectivos[44] pues para su defensa, la Norma Superior ha dispuesto las acciones populares como un mecanismo ágil y efectivo de defensa de la comunidad.[45]

3.4.3. Mediante Sentencia SU-1116 de 2001,[46] esta Corte, definió los criterios materiales para la procedencia de la acción de tutela y los criterios para juzgar la eficacia de la acción popular. En primer lugar, señaló que para que proceda la acción de tutela se requiere prima facie (i) que la afectación iusfundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación de un derecho colectivo[47] (conexidad); (ii) que la persona que presenta la acción de tutela acredite -y así lo valore el juez- que su derecho fundamental (y no otro o el de otros) se encuentra directamente afectado (afectación directa);[48] (iii) que la afectación al derecho fundamental sea cierta y no hipotética a la luz de las pruebas aportadas en el expediente;[49] y (iv) que las pretensiones de los accionantes tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado. Es decir, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado o hacer cesar su amenaza.[50]

3.4.4. Por otra parte, respecto al ejercicio del juicio de eficacia, este Tribunal ha identificado la procedencia de la acción de tutela cuando (i) el trámite de una acción popular en curso ha tomado un tiempo considerable;[51] (ii) no ha sido cumplida una sentencia adoptada en el curso de una acción popular;[52] (iii) a pesar de alegar la violación simultánea de

derechos fundamentales y colectivos, se evidencia una vulneración del derecho fundamental independiente del derecho colectivo;[53] y (iv) exista necesidad de ofrecer una respuesta judicial eficaz por la presencia de sujetos de especial protección constitucional[54]. A su vez, ha establecido la improcedencia de la acción de tutela cuando la controversia suscita un debate probatorio especialmente complejo, pues en el trámite de la acción popular es posible adelantarla y enfrentando[55]. En el curso de acciones populares, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido ampliamente la protección del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, indicando que el mismo “impone al Estado la obligación de defender y proteger (...) a todos los residentes en el país frente a posibles o inminentes alteraciones, daños graves, o significativa desestabilización de las condiciones normales de vida causadas por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva”[56].

3.4.5. Con fundamento en los anteriores argumentos, esta Sala de Revisión procede a analizar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en el caso concreto. En particular, “(...) si se acredita de manera cierta y fehaciente, que la afectación actual o inminente del derecho colectivo también amenaza y vulnera un derecho fundamental [que fue] individualizado en la persona que interpone la acción de tutela (...), cuya protección no resulta efectiva mediante la acción popular sino que requiere la intervención urgente e inmediata del juez de tutela”.[57]

4. El municipio de Bello no vulneró los derechos fundamentales de la señora Gladys del Socorro Vanegas Jaramillo, al disponer el desalojo y demolición de la plaza de mercado

4.1. A juicio de la Sala, se puede afirmar que los debates relacionados con problemas como el planteado en esta oportunidad deben ser tramitados en principio, a través de los cauces procesales de la acción popular regulada en la Ley 472 de 1998. Ello se apoya no solo en el hecho de que dicha ley reconoce, como objeto de protección de los derechos colectivos situaciones asociadas a la prevención de desastres previsibles técnicamente, sino también en la práctica de la jurisprudencia contencioso administrativa.

4.2. El supuesto de hecho objeto de análisis versa sobre la situación de la accionante, quien

ejerce una actividad comercial en un local de su propiedad aledaño a la plaza de mercado de Bello desde hace veinte años aproximadamente,[58] que, según ella, se vio afectado por “las medidas de recuperación del espacio público adelantadas por Administración Municipal, las cuales estaban orientadas a preservar tanto el espacio público como la integridad de los ocupantes, pues el inmueble cuenta con graves afectaciones estructurales”. [59] Es decir, la señora Vanegas Jaramillo no se encuentra directamente afectada, pues no ostenta la calidad de vendedora ambulante ni de comerciante informal,[60] y no ejerce su actividad económica dentro de la estructura física del inmueble y, en razón a ello, no quedó incluida en el censo de la Administración. Así como tampoco hay certeza frente a que el inmueble de su propiedad donde desarrolla la actividad comercial sea su única fuente de trabajo.

4.3. Por otra parte, es de señalar, que el procedimiento de desalojo y demolición se efectuó el 13 de noviembre de 2018, considerando que había un “riesgo alto de incendio, riesgo de colapso de la cubierta por su estado generalizado de deterioro” y que no se cumplía con las Normas Colombianas de Diseño y Construcción Sismo Resistente. En el año 2011 se resolvió una acción popular instaurada por unos comerciantes de la plaza de mercado,[61] donde el Juez Administrativo resolvió proteger los derechos colectivos a la salubridad pública y a la prevención de desastres previsibles y ordenó a la hoy accionada la adecuación de las instalaciones físicas con el fin de hacer cesar el peligro.[62] En consecuencia, no es posible concluir que la acción popular decidida en el año 2011 tenga las mismas pretensiones o finalidades que las que persigue la accionante mediante esta acción de tutela. La primera acción buscaba principalmente realizar las acciones tendientes a evitar el daño contingente.[63] Es decir, pretendía hacer cesar el peligro y/o amenaza sobre derechos colectivos, realizando la adecuación de las instalaciones físicas de la plaza de mercado, en lo que a las reparaciones del techo se refiere, las cuales se hacen extensivas a los cables de conducción de energía. Caso contrario, a las pretensiones ahora invocadas por la accionante, ya que en este momento se solicita la reubicación tanto de ella como de los demás comerciantes de la plaza de mercado en razón a la orden de desalojo y demolición que pretende evitar un perjuicio irremediable como la amenaza de derrumbamiento o el riesgo de ruina del inmueble, lo cual, a primera vista, parece razonable.

4.4. En conclusión, para la Sala la acción de tutela no procede por tres razones. (i) la acción

popular resuelta de manera previa y supuestamente incumplida no se ocupa de la situación de la accionante, son cuestiones distintas; (ii) no hay evidencia de amenaza a sus derechos; y (iii) hay otros medios efectivos de defensa judicial.

4.4.1. No es suficiente que exista una acción popular que se ocupe de un aspecto tangencial o se relacione con una parte de las solicitudes elevadas por la señora Vanegas Jaramillo en la acción de tutela, sino que es necesario que ambas acciones estén encaminadas a proteger las expresiones materiales de la perturbación al derecho colectivo invocado, para que sea posible conceder la tutela como mecanismo transitorio mientras se resuelve la acción popular. Lo anterior no ocurre en este caso, pues la resolución de la acción popular no toca las pretensiones invocadas por la accionante en esta acción de tutela, ya que ellas no son equivalentes. Así las cosas, es posible sostener que la acción popular no carece de idoneidad o eficacia, cuando aquella pretendió solucionar un problema diverso, no equivalente, al planteado por la accionante.

4.4.2. Ahora bien, contrario a lo decidido por los jueces de instancia en el presente caso,[64] para esta Sala de Revisión no se evidencia prueba que lleve al convencimiento de la orden de desalojo y demolición implique una amenaza real y singular de los derechos fundamentales de la accionante. En esa medida no se desprende la necesidad de intervención del juez de tutela, desplazando otros mecanismos de defensa judicial. Precisamente, ante el riesgo de desastre de la plaza de mercado. Es de resaltar que la Sala arriba a esta conclusión luego de desplegar una labor judicial que permitió constatar los hechos. Como se indicó, se solicitó a la accionante prueba al respecto. Ante su silencio se requirió nuevamente, obteniendo la misma falta de respuesta, a pesar de que se tuvo certeza de que la solicitud de la Sala si fue conocida por la accionante. Determinar esto es importante, por cuanto las personas que se dedican a ventas informales suelen estar en una situación de precariedad que demanda una especial protección del juez constitucional. Considerar que no hay evidencia de la eventual violación o amenaza a un derecho fundamental es una conclusión a la que el juez de tutela puede llegar si no hay pruebas en el expediente y si no se pudo constatar, como ocurrió en el presente proceso.

4.4.3. Finalmente, para la Sala de Revisión en el presente caso, la accionante cuenta con otros medios judiciales para presentar sus reclamos, si a ellos hay lugar. Tampoco hay razones para considerar que la señora Vanegas Jaramillo requiere protección al menos

temporal, por ello la acción de tutela se torna improcedente. En consecuencia, se revocará la decisión de segunda instancia en el trámite de la acción de tutela, y en su lugar, se declarará improcedente la protección de los derechos fundamentales invocados.

5. Síntesis de la decisión

La señora Gladys del Socorro Vanegas Jaramillo presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Bello, Antioquia, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, al trabajo, y a la confianza legítima por no haber sido notificada de la orden de desalojo y demolición de la plaza de mercado del municipio de Bello, en la cual desde apropiadamente hace 20 años ejerce la actividad comercial, a través del cual obtiene su fuente de ingresos. A partir de los elementos probatorios allegados al proceso de tutela, la Sala determinó que la acción popular no carece de idoneidad o eficacia, cuando aquella pretendió solucionar un problema diverso, no equivalente, al planteado por la accionante.

De igual forma se comprobó que la señora Gladys del Socorro Vanegas Jaramillo no tiene la calidad de comerciante de la plaza de mercado, en razón a que no ejerce su actividad económica dentro de la estructura física del inmueble. Por esta razón, se concluyó la acción de tutela no procede por tres razones. (i) la acción popular que se alega incumplida no se ocupa de la situación de la accionante; (ii) no hay evidencia de violación o amenaza a sus derechos; y (iii) hay otros medios de defensa. Sobre esta base, la Sala de Revisión revocó la decisión de segunda instancia en el trámite de la acción de tutela, y en su lugar, declaró improcedente el amparo solicitado por la accionante.

III. DECISIÓN

El incumplimiento de una decisión de protección por parte de un juez popular, no da lugar a que una acción de tutela proceda cuando esta se dirige a proteger asuntos que se relacionan tan solo tangencialmente. Una acción de tutela no procede cuando no se evidencia vulneración o amenaza a un derecho fundamental y cuando existen medios alternativos de defensa judicial.

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia de segunda instancia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito el 13 de enero de 2019, y en su lugar, declarar improcedente las pretensiones de la acción de tutela invocada por Gladys del Socorro Vanegas Jaramillo.

Segundo.- LIBRAR las comunicaciones -por la Secretaría General de la Corte Constitucional-, así como DISPONER las notificaciones a las partes -a través del Juez de tutela de instancia-, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Sentencia proferida el 13 de enero de 2019.

[2] Sentencia proferida el 13 de diciembre de 2018.

[3] Artículos 86 y 241-9.

[4] Artículo 33.

[5] Artículo 55.

[6] Conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos.

[7] Mediante Auto proferido el 30 de mayo de 2019, notificado el 15 de mayo de 2019.

[8] Las pruebas que obran en el expediente serán incluidas expresamente en cada uno de los hechos relevantes a que se hará alusión. Así, siempre que se haga mención a un folio del expediente se entenderá que hace parte del cuaderno principal.

[9] Pese a lo afirmado, posteriormente señaló que “al parecer hubo un Censo por parte del Representante Legal de la Entidad Politécnico Colombiano en el año 2016... pero al día de hoy no conocemos el resultado de dicho Censo o Caracterización, o, mejor dicho, al día de hoy no se ha socializado nada de dicho aparente Censo”. (Folio 2).

[10] Decisión proferida por el Juzgado Dieciocho Administrativo del Circuito de Medellín, el 24 de marzo de 2011. (Folios 173 a 182).

[11] Resolución N°201800005932 emitida por la Inspección de Policía con Funciones de Control de Espacio Público y Publicidad Exterior Visual, adscrita a la Secretaría de Gobierno del Municipio de Bello. (Folios 34 a 40).

[12] La accionante afirmó que “en horas de la madrugada y sin previa notificación, miembros de la Policía Nacional y el ESMAD crearon una barrera de acceso con el fin de evitar el ingreso a la plaza de mercado. Además, agregó que dentro del inmueble se encontraban los productos de venta, en su mayoría perecederos” en la parte exterior de la plaza de mercado también permanecían agentes de Policía y que “a distancia de más de una cuadra de la plaza de mercado, ningún comerciante podía ingresar”. (Folio 2).

[13] La decisión que adoptó la Administración se dio con fundamento en un estudio efectuado el 11 de septiembre de 2018 por la Universidad Nacional de Colombia sobre aspectos técnicos relacionados con la vulnerabilidad estructural y eléctrica de la plaza de mercado. El estudio determinó que había un “riesgo alto de incendio, riesgo de colapso de la cubierta por su estado generalizado de deterioro (...)” y que no se cumplía con las Normas Colombianas de Diseño y Construcción Sismo Resistente. (Folios 26 a 40).

[14] (Folio 21).

[15] Informe presentado el 7 de diciembre de 2018. (Folios 53 a 59).

[16] (Folio 54).

[17] Intervención presentada el 7 de diciembre de 2018. (Folios 60 a 79).

[18] En el informe señaló que: “La institución realizó la socialización con los comerciantes de la Plaza, para el efecto por medio de volantes los invitó a la reunión informativa inicial, reunión que se llevó a cabo el día 20 de diciembre de 2016. A la finalización del convenio, se invitó nuevamente con volantes a la socialización de los resultados de la caracterización. y la reunión se realizó el día 28 de febrero del 2017.” Además, afirmó que, en los listados de asistencia a las reuniones, aparece registrado el nombre de la accionante con su nombre cedula y firma. (Folio 60).

[19] 13 de diciembre de 2019. (Folio 80).

[21] Advierte que la Inspección de Policía ha venido notificando la resolución que ordenó el desalojo y demolición, permitiendo el retiro voluntario y controlado de las mercancías. (Folio 81).

[22] Fallo emitido el 13 de diciembre de 2018.

[23] Concluyó que, sin perjuicio de las acciones administrativas con las que cuenta la accionante ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se debe tutelar el derecho fundamental al debido proceso y, como consecuencia, ordenar a la Alcaldía de Bello, a la Secretaría de Espacio Público del Municipio y la Secretaría de Gobierno del Municipio de Bello, que procedan a notificar en debida forma la Resolución o acto administrativo que tenga que ver con cualquier decisión que se haya tomado frente a la situación del establecimiento comercial conocido como Plaza de Mercado de Bello y a conceder las garantías procesales tal como lo prevé la Ley 1437 de 2011. Sostuvo que mientras se resuelve sobre la publicidad y ejecutoria del acto administrativo, la plaza de mercado como bien de uso público se encuentra bajo la custodia, defensa y administración por parte de la entidad pública respectiva. (Folios 126 y 127).

[24] Fallo emitido el 13 de enero de 2019. Sus órdenes fueron: “(1) no acceder al decreto y práctica de la prueba de inspección judicial al inmueble denominado Plaza de Mercado, solicitada por los accionados; (2) confirmar el fallo impugnado proferido por el Juzgado

Segundo Civil Municipal de Oralidad de Bello; (3) adicionar el fallo para proteger a la señora Vanegas Jaramillo además del derecho al debido proceso, los derechos fundamentales al trabajo, el mínimo vital, la igualdad, dignidad humana y confianza legítima invocados; consecuencia de lo cual (i) se suspende la diligencia de desalojo del inmueble, denominado plaza de mercado de éste Municipio; (ii) se ordena al municipio de Bello que proceda a restituir al accionante en su puesto de trabajo en el inmueble denominado plaza de mercado, y así mismo a surtir la notificación del acto administrativo con el que se pretende el desalojo del actor, quien ocupa en calidad de comerciante el referido inmueble, (iii) se ordena a la Administración Municipal de Bello, que proceda a hacer las adecuaciones ordenadas en el fallo de la acción popular proferido por el Juzgado 18 Administrativo de Medellín desde el 24 de marzo de 2011 y cuya copia se anexa. (iv) en cumplimiento de las órdenes que anteceden la Administración, Alcaldía de Bello en cabeza de su Alcalde y representante legal, junto con el Inspector de Policía con Funciones de Control de Espacio Público y Publicidad Exterior Visual, autoridades destinatarias de las órdenes aquí impartidas y por tanto obligadas al cumplimiento de las mismas, tomarán las medidas adicionales que juzguen necesarias para dar cumplimiento íntegro a lo aquí ordenado, sin anteponer barreras como que en últimas no saben en qué orden cumplir lo ordenado o de qué manera hacerlo; (4) se adiciona además para negar los pedimentos que a través de la presente acción constitucional el actor hace para terceras personas; (5) se adiciona igualmente para precisar que la tutela se concede transitoriamente, debiendo el accionante acudir en un plazo máximo de 4 meses a partir de la notificación del presente fallo, ante el juez ordinario para solicitar allí decisión de fondo respecto a la controversia aquí ventilada, bien pretendiendo la invalidez, nulidad o revocatoria del acto que ordenó el desalojo si así lo considera, o en su defecto la revisión del mismo por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa; y que si así no lo hace, cesarán los efectos del presente fallo; (6) ordena al Personero Municipal vigilará el cumplimiento del fallo, tomando las medidas que considere pertinentes para la efectividad del mismo, dentro de su ámbito de competencia; (7) remite copia de la presente decisión a la Procuraduría General de la Nación para lo de su caso". (Folios 193 y 194).

[25] Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Policía y Convivencia". "Artículo 4. Autonomía del Acto y del Procedimiento de Policía. Las disposiciones de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no se aplicarán al acto de Policía ni a los procedimientos de Policía, que por su misma naturaleza preventiva requieren

decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente, para conservar el fin superior de la convivencia, de conformidad con las normas vigentes y el artículo 2º de la Ley 1437 de 2011. Por su parte las disposiciones de la parte segunda de la Ley 1437 de 2011 se aplicarán a la decisión final de las autoridades de Policía en el proceso único de Policía, con excepción de aquellas de que trata el numeral 3 del artículo 105 de la ley en mención”.

[26] Sentencia T-419 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. “mientras no se surta o realice materialmente la notificación, la decisión administrativa respectiva carece de efectos jurídicos respecto del administrado, o sea, es ineficaz. Sobre el particular, la jurisprudencial y la doctrina administrativa han señalado que los actos administrativos no notificados ‘ni aprovechan ni perjudican’, cabe decir, son ‘inoponibles al interesado’”.

[27] “(i) Se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición” (Folios 192 a 194).

[28] OFICIAR: 1. a la señora Vanegas Jaramillo, para que informe (i) ¿Quiénes integran actualmente su núcleo familiar, de dónde derivan sus ingresos económicos y si tienen alguna profesión, arte u oficio? Para el efecto, se sirva remitir copia de los documentos de identidad de todos los integrantes del grupo familiar con el que convive. (ii) Si es dueña de bienes muebles o inmuebles, indicando, en caso positivo, ¿cuál es su valor y la renta que pueda derivar de ellos? (iii) ¿Cuál es su situación económica actual? señalando ¿quiénes dependen económicamente de la accionante? (iv) ¿La Alcaldía del municipio de Bello (Antioquia), la Inspección de Policía de dicho municipio o cualquiera de sus dependencias, le ofreció alguna alternativa económica u opción laboral, antes, durante o después de que se efectuara el desalojo y demolición? (v) Debido a la orden de desalojo y demolición del

inmueble en el que trabajaba ¿se reubicó por sus propios medios en otro lugar del municipio de Bello (Antioquia)? ¿Qué actividad económica o comercial desempeña actualmente? (vi) ¿Ha recibido alguna clase de capacitación o apoyo por parte de la Alcaldía Municipal de Bello (Antioquia) para acceder a los programas y planes de formalización económica de trabajadores informales? 2. a la Alcaldía Municipal de Bello, Antioquia, para que informe: (i) El procedimiento que adelantó para el desalojo y demolición de la plaza de mercado de Bello, Antioquia. Para tal efecto, se sirva remitir copia de los documentos que así lo acrediten. (ii) ¿Si informó u ofreció antes, durante o después del procedimiento de desalojo y demolición del bien de uso público alguna alternativa económica u opción de reubicación laboral a la señora Vanegas Jaramillo? (iii) ¿Si existen en el municipio de Bello (Antioquia) normatividad, políticas públicas, programas o medidas que ofrezcan alternativas de formalización de actividades económicas u opciones de reubicación laboral, a los comerciantes de la plaza de mercado? De ser así allegue la descripción detallada de los programas y proyectos de reubicación, incluyendo las características de cada programa, sus condiciones y el número de beneficiarios inscritos por programa. (v) ¿Si existe en el municipio registro, censo o caracterización de los comerciantes y actividades que desarrollan las personas que laboran en la plaza de mercado de Bello (Antioquia). ¿Cuál fue la última fecha de actualización? 3. a la Inspección de Policía con Funciones de Control de Espacio Público y Publicidad Exterior Visual, para que informe: (i) sobre la participación que tuvo la Inspección de Policía con Funciones de Control de Espacio Público y Publicidad Exterior Visual, en el procedimiento que se adelantó para el desalojo y demolición del bien de uso público. Para el efecto, se sirva remitir copia de todas las actuaciones y documentos en los que conste dicho procedimiento. (ii) ¿Alguna de las autoridades administrativas del municipio de Bello (Antioquia) informó u ofreció antes, durante o después del procedimiento, alguna alternativa económica u opción de reubicación laboral a la señora Vanegas Jaramillo y demás comerciantes del lugar? 4. a la Personería Municipal de Bello, para que informe: (i) Sobre la participación que tuvo la Personería Municipal en el procedimiento que adelantó dicho municipio para el desalojo y demolición de un bien de uso público. Para el efecto, se sirva remitir copia de todas las actuaciones y documentos en los que conste dicho procedimiento. (ii) ¿Alguna de las autoridades administrativas del municipio de Bello informó u ofreció antes, durante o después del procedimiento, alguna alternativa económica u opción de reubicación laboral a la señora Gladys del Socorro Vanegas Jaramillo y demás comerciantes de la plaza e mercado? (iii) ¿Qué políticas o

medidas adopta la Personería para garantizar los derechos fundamentales de los comerciantes que fueron retirados de la plaza de mercado del municipio de Bello (Antioquia)?

[29] 18 de julio de 2019. (Folio 40 a 48 Cd. Corte).

[30] Allegó en medio magnético diferentes pruebas entre las que se encuentran las siguientes: “Incidente de desacato proferido por el Juzgado 18 Administrativo Oral del Circuito de Medellín (6 de junio de 2019), donde se decidió no sancionar al Alcalde Municipal toda vez que encontró justificado el incumplimiento de unas órdenes impartidas, en razón a la falta de adecuaciones físicas donde funciona la plaza de Mercado y se ordenó a la Administración Municipal de Bello continuar con el proceso de compensaciones a los comerciantes (Pág. 1-12-Folio 956- 961). Informe socioeconómico de caracterización de los comerciantes ocupantes de la Plaza de mercado Municipio de Bello, y los comerciantes del entorno de la plaza. (Pág. 1-45). Decreto por medio del cual se ordena el cierre del censo de los comerciantes-ocupantes de la plaza de mercado en el Municipio de Bello, del 7 de noviembre de 2018 y se declara la calidad de ocupantes de determinado número de comerciantes (Pág. 1-8). Documento Guía sobre Compensaciones Económicas Comerciantes Ocupantes Plaza de Mercado de Bello de 2017. (Pág. 1-35). Factura, Acto de liquidación de impuesto de industria y comercio (ICO) a nombre de la propietaria Gladys Vanegas Jaramillo de julio de 2019. (Pág. 1-2). Captura de pantalla del Registro Mercantil de establecimiento Agro Avícola Prado, propiedad de Gladys Vanegas Jaramillo. Registro fotográfico de la atención a los ocupantes de la plaza de mercado del Municipio de Bello (Pág. 1-4). Registro fotográfico de ubicación de establecimiento Agro Avícola Prado. (Pág. 1-2). Sentencia N. 161 de 2011 que resuelve acción popular, proferida el día 24 de marzo de 2011 por el Juzgado Dieciocho Administrativo Oral del Circuito de Medellín, a través de la cual se declara la vulneración de los derechos colectivos a la salubridad pública y la prevención de los desastres, y se ordena a la accionada realizar acciones tendientes a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro y/o amenaza, realizando la adecuación de las instalaciones físicas de la plaza de mercado del municipio de Bello y se ordena nombrar un comité de verificación de cumplimiento del mismo. (Pág.21 – Folio 70). Acta de Inspección Judicial del 29 de mayo de 2012 de la plaza de mercado del Municipio de Bello (Pág. 27-28 – Folio 158). Informe del Comité de Verificación del 21 de octubre de 2013, emitido por la Personería Municipal de Bello, donde se anexa el acta de comité realizado del 27 de agosto

de 2013, (Pág. 29 - 32 - Folio 160-163). Informe del Comité de Verificación del 30 de abril del 2014, emitido por la Personería Municipal de Bello, donde se anexa acta del comité de verificación del 29 de abril de 2014. (Pág. 33-36 - Folio. 165-168). Informe del Municipio de Bello, suscrito por el mandatario judicial, sobre gestiones tendientes a dar cumplimiento al fallo emitido, del mes de junio de 2014, a través del cual se allega Informe estructural de la Plaza, realizado por ingeniero adscrito a la Secretaria de Planeación de Municipio de Bello y Resolución 20141658 del 29 de mayo de 2014, a través de la cual se declara alerta especial de riesgo y se crean comisiones con el fin de realizar monitoreo en la plaza de mercado del municipio de Bello. (Pág. 38-48 - Folio. 172-183). Informe técnico plaza de mercado del día 23 de mayo de 2014, allegado el día 16 de junio de 2014 emitido por el director del DAPARD (Departamento Administrativo del Sistema para la Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia), el cual determina que la estructura deberá ser reforzada debido a que no existe amenaza de ruina y desplome (Pág. 49-53 - Folio 184-188). Informe socioeconómico de la plaza de mercado del municipio de Bello del 19 de octubre de 2011, emitido por la Secretaria de Bienestar e Integración Social. (Pág. 55 - 59 - Folio. 199 - 203). Volante informativo, a través del cual se informa que la plaza de Mercado de Bello está en riesgo de colapso, razón por la que se realizara proceso de evacuación tendiente a garantizar los derechos y la seguridad de sus ocupantes”.

[31] 18 de julio de 2019. (Folio 59 a 80 Cd. Corte).

[32] Acta de reunión extraordinaria de COMGERD (Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres), 20 de septiembre de 2018. El Alcalde del municipio reitera la problemática de un posible colapso de la estructura de la plaza de mercado, manifiesta su preocupación por la situación y hace mención a los estudios enviados por la Universidad Nacional -sede Medellín-, que evidencian las condiciones de la plaza. En la reunión también hace mención a que se debe brindar a la comunidad la posibilidad de un apoyo y unos beneficios mientras que se toman soluciones, porque siempre se deben tener en cuenta las posibles consecuencias del desalojo. Interviene César Augusto Arango Serna de la Oficina Asesora de Gestión del Riesgo de Desastres, y reitera nuevamente el grave peligro en el que se encuentran los ocupantes de la plaza, haciendo mención, a la vez, al informe adelantado por la Universidad Nacional. Sostiene, además que, desde la oficina en la cual labora, se ha percibido un detrimento en las instalaciones de la plaza con el paso del tiempo.

Posteriormente toma la palabra Nicolás Rave de la Oficina de Proyectos Especiales y hace un recuento de lo que ha sucedido con la plaza de mercado. Relata que se interpuso una acción popular en el año 2011, en la que pedían reparar todo el techo y las redes eléctricas. En el 2014 se decidió contratar a la Universidad Nacional y el resultado fue que esta edificación no cumplía con la norma de sismoresistencia, por lo tanto recomendó reubicar los comerciantes o trasladarlos a otra plaza. En 2015 hubo un incendio y la Universidad Nacional hizo el diagnóstico del incendio y reiteró que la estructura seguía en riesgo y era progresivo. En 2017 se establece un convenio con el Politécnico Jaime Isaza Cadavid para que caracterizara a los 180 comerciantes, y a la vez con la Universidad de Antioquia un estudio que les dijera cuanto había que entregarle a cada uno de los comerciantes como compensación. Diferentes funcionarios intervienen durante la reunión, todos ellos manifestaron su preocupación por el posible colapso del lugar, y propusieron un desalojo inmediato para efectos de garantizar la vida de los ocupantes. Finalmente se considera como propuesta, por parte del Capitán de la Policía de Bello, que la intervención a la plaza de mercado se haga en la madrugada, para efectos de evitar alteraciones al orden público mientras se produce el desalojo. (Folio 63 a 67 ib.).

[33] 18 de julio de 2019. (Folio 87 a 88 Cd. Corte).

[34] “(i) El día 12 de noviembre de 2018, tuvieron conocimiento por parte de los comerciantes de la demolición que iba a adelantar el municipio a la madrugada del 13 de noviembre de 2018, una vez verificada la información se dispusieron a dos funcionarios adscritos a dicho despacho para que hicieran acompañamiento y garantizarán los derechos fundamentales de los afectados; (ii) Se pudo determinar una vez en la Plaza de mercado, que la autoridad municipal en ningún momento notificó a los comerciantes del acto administrativo que ordenaba el desalojo vulnerando sus garantías constitucionales; (iii) El día 13 de noviembre se presentó en coadyuvancia una acción de tutela en base a la vulneración de los derechos fundamentales, del debido proceso, al trabajo, la dignidad humana, al trabajo y al mínimo vital, teniendo como accionante a Gerardo de Jesús Cadavid Arango, y se solicitó como medida provisional ordenar la suspensión del operativo, hasta tanto no fuera emitida sentencia respecto de la acción constitucional, medida concedida por parte del Juez pero solo al establecimiento de comercio del accionante, razón por la cual fue menester interponer 6 acciones de tutela que incluyeran la mayoría de los comerciantes de la plaza de mercado, atendiéndose por parte del juez y determinando la restricción de

ingreso a la plaza de mercado de los comerciantes, la fuerza pública y terceros, hasta tanto no se decidiera la medida provisional. (iv) Se vinculó por pasiva a la personería municipal y se acumularon las 6 acciones de tutela; (v) El día 15 de noviembre se presentó ante el juzgado respuesta, en donde se mencionan las irregularidades encontradas por la Personería Municipal, respecto a la inspección de espacio público, dentro de las cuales se encuentra la falta de competencia para expedir Resolución por medio del cual se ordenó el desalojo y demolición basada en el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016. Facultad extraordinaria que se encuentra únicamente en cabeza del Alcalde Municipal y no del Inspector de Policía; (vi) Dentro de la misma Resolución se fija competencia por literal B número 6° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 esto es indebida ocupación del espacio público; (vii) Tampoco se concedió la interposición de ningún recurso a los afectados el cual se plasmó en el artículo 6° del acto administrativo. Así mismo se dio indebida acumulación de la Leyes 1801-1523, en cuanto se utilizaron fragmentos de las mismas sin aplicar de manera correcta los parámetros especificados en cada una de ellas. (ix) Resulta evidente que el ente contó con el tiempo suficiente para realizar las actuaciones en debida forma y realizar las notificaciones. (x) El 19 de noviembre de 2018 se recibe escrito del juzgado por medio del cual tutela los derechos fundamentales al debido proceso de los comerciantes de la plaza de mercado, ordenando la debida notificación del acto administrativo según lo establecido en la ley 1437 e instó a esta entidad para la gestión y protección de los derechos fundamentales de los comerciantes. (xi) Debido a que no se realizó pronunciamiento de los otros derechos constitucionales del mínimo vital, el trabajo y al principio de confianza legítima, el 22 de noviembre de 2018 se interpuso recurso, al igual que las demás partes. (xii) Se notificó el día 18 de noviembre de 2018 del fallo de segunda instancia. (xiii) El día 21 de diciembre de 2018 se recibió comunicado por parte de la Alcaldía Municipal para socializar y exponer las actuaciones y evaluar la posición de la entidad frente al fallo, a la cual asistió el Personero Delegado para dar vigilancia administrativa y derechos humanos. (xiv) Los comerciantes sin acudir a medios violentos se dispusieron a forzar los candados para ingresar a la plaza de mercado, se realizó visita al lugar en 28 de diciembre atendida por vocero y representante de los comerciantes quien manifestó que era por el incumplimiento de un acuerdo llegado con el Alcalde para dar cumplimiento al fallo de tutela. (xv) El 28 de diciembre de 2018 se radicó solicitud al Alcalde Municipal sobre el despliegue de actuaciones. (xvi) El 03 de enero de 2019, se realizó visita a la plaza de mercado y se concretó con el vocero y representante de los comerciantes

convocatoria de asamblea general. (xvii) El 11 de enero de 2019 se radicó una solicitud de adición de fallo de tutela con el fin de que se considerara y valorara el informe técnico entregado por la Universidad Nacional, para que se ordenara el desalojo temporal del inmueble hasta tanto no se ejecutaran las obras de adecuación de la plaza de mercado. La cual fue negada por el juez en razón a que ya había respuesta a dicha solicitud que había sido impetrada de igual forma por la autoridad municipal. (xviii) El 1° de marzo de 2019 se radicó solicitud de información ante el Alcalde Municipal, para que expusiera las acciones realizadas. Se recibe comunicado por parte del Inspector de Espacio Público expresando que se realizaban las acciones pertinentes y que los comerciantes ingresaron sin consentimiento de la administración y estaban realizando adecuaciones sin la autorización respectiva.” (Folios 82 a 89 Cd. Corte).

[35] Folios 104 a 112 ib.

[36] “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

[37] El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Teniendo en cuenta esta norma, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de la tutela la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la tutela como mecanismo transitorio para remediar un perjuicio irremediable.

[38] En este sentido, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de la tutela la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la tutela como mecanismo transitorio para remediar un perjuicio irremediable. Así, la improcedencia se predica cuando existen mecanismos judiciales (ordinarios y extraordinarios) y no administrativos para dar solución al conflicto planteado.

[39] Ley 472 de 1998 “por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”

[40] Artículo 88 de la Constitución Política: “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella...”.

[41] En la Sentencia SU-1116 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, se sostuvo lo siguiente: “si la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, entonces la acción de tutela es procedente, y prevalece sobre las acciones populares, y se convierte en el instrumento idóneo para el amparo de los derechos amenazados”.

[42] Sentencia T-596 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo donde se señaló que el “ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos de protección diferenciados según si se invoca la amenaza o vulneración de un derecho fundamental o un derecho colectivo. Esta diferenciación es relevante pues, por un lado, preserva las competencias del juez popular a partir del reconocimiento de las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico y por otro, controla los riesgos de que una vulneración iusfundamental quede sin respuesta eficiente y oportuna frente a las situaciones de hecho creadas por actos u omisiones de los accionados a la luz de un caso concreto”.

[43] Decreto 2591 de 1991 artículo 6° núm. 3° que consagra “La acción de tutela no procederá: (...) 3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos (...)”

[44] Sentencia SU-1116 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[45] Art. 88 Constitución Política. Ley 472 de 1998 “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

[46] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[47] Sentencia T-415 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

[48] Sentencias T-028 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz; T-231 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-574 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[49] En sentencia T-390 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo la Corte consideró improcedente la tutela afirmado que, si bien podía existir una afectación a un derecho colectivo, “no hay prueba de que ello hubiera producido una afectación actual e individualizada de los derechos fundamentales de los accionantes”.

[50] La Sentencia SU-1116 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), expresó que “es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP. Art.86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo, porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario”.

[51] Sentencia T-343 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán.

[52] Sentencia T-197 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

[53] En la sentencia T-099 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), la Corte señaló que “la acción de tutela no es idónea para proteger la vulneración de los derechos de los accionantes, pues (i) existe una vulneración grave y directa de los derechos fundamentales [de los accionantes]. (ii) la afectación a estos derechos se sigue presentando con el paso del tiempo, al punto que después de 10 años la vulneración es latente, y (iii) se busca proteger derechos fundamentales, los cuales no son susceptibles de ser amparados a través de la acción popular”.

[54] En la Sentencia T-306 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo), la Corte sostuvo “la falta de la obra amenaza la vida e integridad de menores” y T-218 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo decisión donde de conformidad con los hechos observó un peligro inminente sobre 128 niños a favor de quienes se interpone la acción de tutela, por falta de construcción de un acueducto en el corregimiento de San Anterito (Montería).

[56] Ver, por ejemplo, las siguientes sentencias: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. veintidós (22) de enero de dos mil nueve (2009). Exp.: 68001-23-15-000-2003-00521-01(AP); Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Quince (15) de mayo de 2008. Exp.: 05001-23-31-000-2005-00920-01(AP); Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso

Administrativo, sección primera. Veintiséis (26) de marzo de 2015. Exp.: 15001-23-31-000-2011-00031-01(AP), entre otras.

[57] Sentencia T-389 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[58] La Alcaldía allegó los soportes que permiten observar que la señora Gladys Vanegas Jaramillo es propietaria de un establecimiento ubicado al frente de la plaza de mercado.

[59] Folio 4.

[60] El local donde se desarrolla el establecimiento comercial de la señora Vanegas Jaramillo, cuenta con Registro Mercantil y Registro de Industria y Comercio y cumple con las obligaciones establecidas para ejercer la actividad comercial y acreditar públicamente su calidad de comerciante.

[61] En dicho fallo se resolvió “(i) DECLARAR la vulneración de los derechos colectivos a la salubridad pública y la prevención de desastres previsibles técnicamente por el Municipio de Bello por las acciones y omisiones descritas en la parte motiva, en razón a la falta de adecuación de las instalaciones físicas donde funciona a plaza de-mercado de dicho ente territorial. (ii) ORDENAR al MUNICIPIO DE BELLO se sirva realizar las acciones tendientes a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro y/o amenaza que sobre los derechos colectivos se cierne, realizando la adecuación de las instalaciones físicas de la plaza de mercado, en lo que a las reparaciones del techo se refiere, las cuales se harán extensivas a los cables de conducción de energía.”

[62] Decisión proferida Juzgado Dieciocho Administrativo del Circuito de Medellín, el 24 de marzo de 2011. (Folios 173 a 182).

[63] Resulta relevante referir, que, según el informe de la Personería Municipal de Bello, se evidenció el incumplimiento “al fallo popular, a pesar que la administración ha adelantado actuaciones, estas han tenido al parecer, finalidades distintas” y que, “a pesar de estar identificado el riesgo y las acciones para corregirlo, la municipalidad ha dejado que el transcurso de tiempo empeore la situación, hasta el punto de ofrecer como única alternativa la demolición de la plaza de mercado.” Para la Personería Municipal, si bien las entidades demandadas ejercieron su derecho y obligación de preservar la tenencia de los bienes que

son de propiedad del Estado, no enmarcaron esa operación administrativa en una política de reubicación que fuere respetuosa de los derechos fundamentales. Además, ha permitido que la situación de riesgo empeore. En este punto, debe precisarse que la Alcaldía de Bello allegó los informes y soportes respecto a la orden judicial dictada en la acción popular. De igual forma, mostró como ha asumido problemática ante un posible colapso. Sin embargo, no existe certeza y claridad sobre el estricto cumplimiento de la orden judicial dictada en la acción popular decidida el año 2011.

[64] Se encuentra que en primera instancia se protegió el derecho fundamental al debido proceso. Sin embargo, respecto a la protección de los derechos al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana, consideró no ampararlos, por cuanto existen otros mecanismos ordinarios y una acción popular en curso para la protección de derechos colectivos de los comerciantes de la plaza de mercado. En segunda instancia se ordenó confirmar el fallo del a quo y adicionarlo para además del derecho al debido proceso, los derechos al trabajo, el mínimo vital, la igualdad, dignidad humana y confianza legítima invocados. En consecuencia, ordenó suspender la diligencia de desalojo del inmueble y proceder a restituir a la accionante en su puesto de trabajo en el inmueble, así como surtir la notificación del acto administrativo. También ordenó a la Administración Municipal de Bello proceder a hacer las adecuaciones ordenadas en el fallo de la acción popular y negó los pedimentos que a través de la presente acción constitucional se hace para terceras personas. Finalmente, precisó que la tutela se concede transitoriamente, debiendo la accionante acudir en un plazo máximo de 4 meses a partir de la notificación del presente fallo, ante el juez ordinario para solicitar allí decisión de fondo respecto a la controversia; y que si así no lo hace, cesarán los efectos del presente fallo; ordenó al Personero Municipal vigilar el cumplimiento del fallo, tomando las medidas que considere pertinentes para la efectividad del mismo, dentro de su ámbito de competencia; remitió copia de la presente decisión a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia. (Folios 193 y 194).