

T-578-94

Sentencia No. T-578/94

PRINCIPIO DE LA BUENA FE

La vigencia del artículo 83 de la Carta ha implicado un cambio sustancial en el desarrollo de las funciones estatales, ya que ha invertido los términos de relación, con miras a eliminar el tradicional esquema de desconfianza y recelo que caracterizaba el comportamiento de las autoridades respecto de los particulares. La carga de probar a cada paso la licitud y lealtad de la propia conducta, que pesaba irremediabilmente sobre quien actuara ante los entes oficiales y que suponía el presupuesto de la mala fe, ha sido sustituida por la presunción contraria -la de que toda persona actúa de buena fe-, quedando en cabeza del Estado y de sus funcionarios la responsabilidad de desvirtuarla. La perspectiva de la buena fe no puede perderse de vista cuando se trata del ejercicio de actividades lícitas y permitidas pero que, por exigencia del legislador, están sujetas a la regulación y al control de la autoridad pública.

VENDEDOR AMBULANTE-Validez del permiso

PRINCIPIO DE LA BUENA FE/DERECHO AL TRABAJO-Vulneración/VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación/ARBITRARIEDAD POLICIAL

El principio de la buena fe implica que la administración está obligada a justificar la revocación de los actos administrativos particulares y concretos y que no está entre sus atribuciones la de atropellar la confianza del particular mediante actos carentes de razonabilidad que contradigan sus propias actuaciones previas. Del material probatorio puede colegirse que la peticionaria fue desalojada de hecho del lugar que le había sido asignado para desempeñar su oficio de vendedora, pese a que el permiso concedido no había llegado a su fecha de vencimiento, sin que la administración hubiera procedido a reubicarla. Fue violado así de manera ostensible su derecho al trabajo y se desconoció abiertamente el principio de buena fe que debe regir todas las actuaciones estatales. se concederá la tutela impetrada, ordenando al Secretario de Gobierno que, dentro del término de cuarenta y ocho horas (48) horas, confiera a la accionante el permiso que requiere para ejercer su actividad de vendedora de comestibles por un término mínimo equivalente al tiempo en que se le

impidió arbitrariamente trabajar. Desde luego, la Secretaría deberá adoptar en forma inmediata las medidas indispensables para reubicar a la solicitante, de manera que pueda trabajar con libertad, conciliando su derecho con el que tiene la comunidad a disponer del espacio público.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-50296

Acción de tutela instaurada por INES ESPINOSA GARCIA contra el Inspector Especial de Policía de Cúcuta.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los catorce (14) días de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Se examinan los fallos proferidos por el Juzgado Sexto Penal del Circuito y por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, mediante los cuales se resolvió acerca del asunto en referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Desde 1983 INES ESPINOSA GARCIA se dedica a la venta de comestibles en la avenida 4 entre calles 8 y 9 de la ciudad de Cúcuta.

Su establecimiento de comercio, clasificado como “estacionario”, ha venido funcionando con permiso de la Secretaría de Gobierno Municipal, renovado periódicamente. En la actualidad dicha autorización le permite mantener el puesto de venta en el sitio acostumbrado hasta el 31 de diciembre de 1994.

Según lo narrado por la accionante, el 22 de julio de este año se hicieron presentes en su sitio de trabajo funcionarios de la Inspección Especial de Policía de Cúcuta, quienes no aceptaron el permiso conferido y le hicieron cerrar el establecimiento en forma inmediata.

La actora aseguró no poseer otros medios de subsistencia y expresó que, en consecuencia, entendía que con la actuación descrita se vulneraba su derecho al trabajo.

II. DECISIONES JUDICIALES

Mediante providencia del 26 de agosto de 1994, el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Cúcuta resolvió conceder la tutela en favor de la accionante.

El despacho judicial decidió en tal sentido al encontrar que Inés Espinosa García llevaba a cabo su actividad de vendedora ambulante con estricto cumplimiento de los requisitos señalados por la Administración Municipal, toda vez que poseía el documento oficial de autorización para manipular alimentos, se sometió a vestir el uniforme asignado y obedeció la decisión de cambiarla de sitio, en cuya virtud se le permitía ejercer siempre que lo hiciera después de las cinco de la tarde.

Tuvo en cuenta el juzgador de primer grado que del trabajo de la solicitante depende su subsistencia y la de su familia, circunstancia que impone un equilibrio entre el derecho al trabajo y el derecho al espacio público.

Se ordenó a la Inspección Especial de Policía de Cúcuta que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes adoptara las medidas necesarias para que la vendedora trabajara en el sitio en donde lo venía haciendo, hasta tanto la Secretaría de Gobierno culminara la averiguación que adelantaba sobre autenticidad del carnet presentado por la actora.

OMAR ELIAS LAGUADO NIETO, Inspector Especial de Policía de Cúcuta, impugnó la sentencia, alegando que la accionante no está registrada en el libro de censo de ventas estacionarias, lo cual, según las normas municipales, constituye requisito para ejercer la actividad. Manifestó que los funcionarios encargados de expedir permisos solamente lo podrían hacer del 1º de enero al 30 de junio y del 1º de julio al 31 de diciembre y que la accionante presentó un permiso revalidado cada año y firmado por un funcionario incompetente para ello.

Según el Tribunal, la accionante no se sujetó a las formalidades establecidas por la Administración Municipal de Cúcuta, pues pretendió sustentar su permanencia en el lugar público “con la presentación de un permiso rechazado por los funcionarios encargados de la vigilancia y control de estas actividades por no corresponder a los requisitos impuestos a

través de los decretos 2000 y 2001 de 1991, reglamentarios del Acuerdo 060 de 1990”.

En concepto de la Corporación, el derecho al trabajo amerita protección especial cuando se ejerce de manera lícita, pero estimó que la accionante no se ha sometido a las normas vigentes, destinadas a regular el uso del espacio público.

Expresó la Sentencia:

“La determinación de impedirle continuar ejerciendo el comercio en el lugar ya conocido fue aceptada por el Inspector Especial de Policía con base en el trámite surtido en la querrela presentada por el Administrador del Centro Comercial “Galerías”, dentro del cual (la accionante) fue oída en diligencia de descargos, de lo cual se infiere que conoció oportunamente ese trámite y por ende le era accesible interponer los recursos legales para hacer valer los derechos que dice ostentar, con ocasión de la actuación administrativa surtida ante la Inspección de Policía, sin que conste que hasta ahora haya ejercido sus derechos en ese procedimiento de orden policivo.

Dentro de las causales de improcedencia de tutela incluye el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 la existencia de recursos o medios de defensa judicial para atacar la decisión adoptada por la autoridad que se estime vulnera o amenaza un derecho fundamental, entendiéndose que es deber del administrado agotar esos mecanismos para entonces sí recurrir al residual de esta acción”.

A juicio del Tribunal la actividad informal de la peticionaria como vendedora no estaba amparada por la normatividad municipal vigente, ya que se fundaba en una autorización no aceptada por la Administración.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos en mención, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política.

El conocimiento del caso concreto ha sido asignado a esta Sala de Revisión, siguiendo los trámites de selección y reparto previstos por el Decreto 2591 de 1991.

Espacio público y derecho al trabajo

Una vez más se plantea ante la Corte el conflicto que normalmente se genera entre la administración pública y los vendedores ambulantes o estacionarios cuando éstos aspiran a que se haga valer su derecho a trabajar y aquélla considera hallarse facultada y, más que eso, obligada a regular el uso del espacio público para preservarlo en beneficio de la comunidad.

Sobre el tema cabe reiterar la doctrina sentada por esta Corte desde su sentencia del 17 de junio de 1992 (Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein).

Como allí se afirmó, es preciso que la jurisdicción concilie de manera proporcional y armoniosa los derechos en juego, garantizando su coexistencia en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución, para que el Estado pueda dar cumplimiento a su obligación de velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común (artículo 82 C.P.) y, a la vez, brinde al trabajo la protección especial que le corresponde (artículo 25 C.P.) y propicie la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (artículo 54 C.P.).

A la luz de este criterio, deben ser desechadas las interpretaciones parciales de la norma constitucional, sustituyéndolas por una visión integral y coherente que otorgue a cada uno de los derechos comprometidos el lugar y la importancia que la propia Carta les otorga. Tan inconstitucional sería favorecer un uso desordenado del espacio público, con el consiguiente daño al bien público, so pretexto de proteger a los trabajadores informales, como impedir de manera absoluta y miope el ejercicio de su legítima actividad, arguyendo el imperativo de defender el espacio público, pues esto último comportaría flagrante desconocimiento del derecho al trabajo.

Por ello, dijo la Corte en el citado fallo:

“Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes, de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna.”

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

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

Es claro, desde luego, que en el desempeño de la función reguladora, en la expedición de las normas de carácter general y en el desarrollo concreto de las atribuciones de vigilancia y control las autoridades están obligadas a respetar los derechos fundamentales de las personas y que, para el caso específico de los negocios ambulantes o estacionarios en lugares públicos, no pueden conculcar el derecho al trabajo de quienes, siendo titulares de licencias o permisos concedidos por la propia administración, se ajustan a sus términos.

El principio de la buena fe y la validez de los actos administrativos particulares y concretos.

Que los servidores públicos ejerzan su función sobre la base de la buena fe de los administrados no es en modo alguno graciosa concesión otorgada por los primeros a los segundos sino derecho de rango constitucional y, por tanto, regla de obligatoria observancia en todo tipo de trámites y diligencias.

La vigencia del artículo 83 de la Carta ha implicado un cambio sustancial en el desarrollo de las funciones estatales, ya que ha invertido los términos de relación, con miras a eliminar el tradicional esquema de desconfianza y recelo que caracterizaba el comportamiento de las autoridades respecto de los particulares. La carga de probar a cada paso la licitud y lealtad de la propia conducta, que pesaba irremediabilmente sobre quien actuara ante los entes oficiales y que suponía el presupuesto de la mala fe, ha sido sustituida por la presunción contraria -la de que toda persona actúa de buena fe-, quedando en cabeza del Estado y de sus funcionarios la responsabilidad de desvirtuarla: "Las actuaciones de los particulares y de

las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas”.

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

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

La perspectiva de la buena fe no puede perderse de vista cuando se trata del ejercicio de actividades lícitas y permitidas pero que, por exigencia del legislador, están sujetas a la regulación y al control de la autoridad pública.

Ha de entenderse en primer lugar que en tales casos la posibilidad de establecer permisos, licencias, autorizaciones o requisitos está reservada a la ley, que puede hacer las correspondientes exigencias directamente o autorizar que así se haga según expesos mandatos constitucionales.

Del artículo 26 de la Carta Política resulta que, si bien la ley puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones u oficios y que las autoridades competentes lo inspeccionarán y vigilarán (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-408 del 8 de junio de 1992), el principio básico es el de la libertad, no sólo en la escogencia o selección de la modalidad de trabajo que cada cual quiera cumplir, sino en la forma de hacerlo.

La misma norma dispone que las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

El artículo 84 ibídem señala que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

Por su parte, el artículo 333 de la Constitución, después de declarar que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, estipula que “para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley”.

Sobre la base de que la legislación o norma autorizada por ésta los haya previsto, los permisos que concedan las autoridades para el desarrollo de determinada actividad son actos administrativos particulares y concretos que amparan a sus titulares en el ejercicio del derecho a ejercer aquélla dentro de los términos, límites y facultades que ellos mismos incorporan, de conformidad con la ley.

Una vez en vigor el acto administrativo que concede una licencia o permiso, se crea una situación jurídica individual y el administrado entra a gozar del derecho al que se refiere la autorización. Las autoridades, incluida la que expidió el acto, están obligadas a reconocer los efectos del mismo y, en consecuencia, a respetar el ejercicio del derecho individual nacido a partir de aquél mientras no sea anulado, suspendido o revocado.

No puede olvidarse que, como anota MARIENHOFF, la estabilidad de los actos administrativos constituye una garantía del administrado frente a la Administración Pública, la cual “sólo cede ante la existencia de vicios que afectan su validez o eficacia, vicios que, según la gravedad, darán lugar a la extinción del acto por revocación en sede administrativa, o por anulación en sede jurisdiccional” (Cfr. MARIENHOFF, Miguel: Prerrogativas estatales y garantías administrativas. Publicado en “La protección jurídica de los administrados”. Bogotá. Ediciones Rosaristas. 1980; Pág. 23).

La revocación del acto administrativo particular por parte de quien lo expidió o de su superior es una excepción, que debe sujetarse a las razones y los procedimientos señalados en la ley.

El artículo 69 del Código Contencioso Administrativo establece que la revocación procede, de oficio o a solicitud de parte:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.
2. Cuando el acto no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él.
3. Cuando con el acto se cause agravio injustificado a una persona.

El artículo 73 eiusdem señala:

“Artículo 73.- Revocación de actos de carácter particular o concreto.- Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de estos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión”.

El artículo 74 del mismo Código estatuye:

“Artículo 74.- Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto.- Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.

El beneficiario del silencio que hubiere obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo si el acto presunto se revoca”.

Tiene claro la Corte Constitucional que, como lo manifestó en su Sentencia T-475 del 29 de julio de 1992, el principio de la buena fe implica que la administración está obligada a justificar la revocación de los actos administrativos particulares y concretos y que no está

entre sus atribuciones la de atropellar la confianza del particular mediante actos carentes de razonabilidad que contradigan sus propias actuaciones previas. Dijo así la Corporación:

“El principio de la buena fe incorpora la doctrina que proscribe el venire contra factum proprium, según la cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares. La revocatoria directa irregular que se manifieste en la suspensión o modificación de un acto administrativo constitutivo de situaciones jurídicas subjetivas, puede hacer patente una contradicción con el principio de buena fe y la doctrina de los actos propios, si la posterior decisión de la autoridad es contradictoria, irrazonable, desproporcionada y extemporánea o está basada en razones similares. Este es el caso, cuando la administración, luego de conceder una licencia de funcionamiento a una persona para el ejercicio de una determinada actividad, luego, sin justificación objetiva y razonable, procede a suspender o revocar dicha autorización, con el quebrantamiento consecuente de la confianza legítima y la prohibición de “venir contra los propios actos”.

Ahora bien, si las aludidas garantías cobijan a la persona amparada por un acto administrativo de carácter particular y concreto cuando por cualquiera de las causas legales va a ser revocado, con mayor razón debe entenderse que la señalada regla de estabilidad y de respeto a los derechos otorgados es aplicable al caso en el cual el acto que concede un permiso o autorización está en firme y la administración pública no ha iniciado ningún trámite tendiente a su revocación.

Partiendo del principio de la buena fe, que, se repite, obliga a todo servidor público, tales autoridades no pueden presumir la falsedad o la alteración del documento que se les presenta y, por tanto, ni pueden exigir a su titular que adelante trámites enderezados a demostrar su validez o autenticidad, ni les está permitido desconocer de facto las facultades que mediante el acto administrativo le han sido conferidas.

Si alguna duda existe acerca de los enunciados aspectos, deben iniciarse las pertinentes investigaciones y, claro está, el proceso penal correspondiente en el evento de estimarse que los títulos exhibidos ante las autoridades provienen de la comisión de delitos.

Lo que no puede admitirse es que se condene a la persona sin juicio previo, endilgándole haber presentado un documento falso o adulterado, con el sólo objeto de negarle en la práctica el ejercicio de la actividad lícita que le había sido permitida por un acto administrativo en firme.

El caso concreto

Está probado que la accionante venía ejerciendo su actividad informal como vendedora de comestibles desde 1983 en la Avenida 4 entre calles 8 y 9 de la ciudad de Cúcuta.

Obra en el expediente fotocopia del “Carnet de Vendedor en la vía pública”, expedido a favor de INES ESPINOSA GARCIA, en el que consta que se la autorizó para establecer un carro de chorizos y proceder a la venta de chorizos y hamburguesas en la dirección mencionada.

El permiso aparece revalidado hasta el 31 de diciembre de 1994.

No se dilucidará en este estrado lo concerniente a la legitimidad y validez del mencionado documento, pues ello habrá de corresponder a las autoridades competentes. Las pertinentes gestiones ya se han iniciado por la propia administración, según consta en el Oficio N° 1635 del 18 de agosto de 1994, suscrito por el Secretario de Gobierno Municipal de Cúcuta. Este funcionario expresó que quien aparece firmando el permiso exhibido por la accionante no se ha desempeñado como Secretario de Gobierno durante 1993 y 1994 y que, además, en estos años no ha sido renovado ningún permiso.

Del material probatorio puede colegirse que la peticionaria fue desalojada de hecho del lugar que le había sido asignado para desempeñar su oficio de vendedora, pese a que el permiso concedido no había llegado a su fecha de vencimiento, sin que la administración hubiera procedido a reubicarla.

Fue violado así de manera ostensible su derecho al trabajo y se desconoció abiertamente el principio de buena fe que debe regir todas las actuaciones estatales.

Pero, además, al dejar sin efecto el permiso concedido sin haberlo revocado con arreglo a los preceptos legales vigentes, se vulneró el derecho fundamental al debido proceso, que, según el artículo 29 de la Carta, “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

La Inspección Especial de Policía incurrió, a juicio de esta Corte, en un verdadero atropello que amerita, al menos, la pertinente investigación disciplinaria por parte del Ministerio Público. Así lo ordenará la Sentencia.

Es claro que la conducta violatoria de los derechos fundamentales es imputable en primer lugar a dicha inspección, pero la actuación se inició a instancias de la Secretaría de Gobierno, dependencia que había otorgado el permiso.

En efecto, mediante carta radicada el 20 de mayo de 1994, el Administrador del Centro Comercial "Galería", ubicado en la Calle 9ª N° 4-22 de Cúcuta, se dirigió al Secretario de Gobierno para solicitarle el retiro de la caseta que ocupaba Inés Espinosa García, alegando que el humo y la grasa producidos durante el proceso de cocción de los alimentos allí expendidos afectaban la mercancía (ropa, perfumes, lencería) que los propietarios de locales de dicho centro comercial tienen para la venta.

Por medio del memorando 130 del 27 de mayo, el Secretario de Gobierno ordenó a los visitantes de su Despacho que se trasladaran al sitio correspondiente y verificaran si los comerciantes allí ubicados poseían el permiso para la venta y manipulación de alimentos.

"Al realizar la visita -dice el informe manuscrito de los visitantes- se constató que (...) los vendedores de chorizo presentaron permiso (...). La señora Inés Espinosa García presentó carné de manipulador de alimentos".

El 22 de julio el Inspector Especial de Policía de Cúcuta se dirigió al Comandante del Primer Distrito de la Policía Nacional para solicitarle que no se dejaran instalar las tres casetas de venta de comestibles que operaban frente al Centro Comercial, entre ellas la de Inés Espinosa García, pues "a pesar de tener un permiso, no se encuentran inscritos en el Libro de Vendedores Estacionarios que se lleva en la Secretaría de Gobierno".

Este argumento -no hallarse inscrita la peticionaria en el Libro de Registro de vendedores estacionarios- guarda relación con la norma consagrada en el artículo 16 del Acuerdo N° 60 del 26 de septiembre de 1990, emanado del Concejo Municipal de Cúcuta, que dispuso:

"Todo vendedor ambulante o estacionario deberá estar registrado en la Secretaría de Gobierno y dicho registro debe diligenciarse en tres (3) copias, cada una de las cuales se

destinará para las siguientes dependencias:

- a. Copia para la Secretaría de Gobierno.
- b. Copia para la Estación de Policía.
- c. Copia para Planeación Municipal”.

El mismo acuerdo se ocupó en señalar las sanciones aplicables a los vendedores que no cumplieran con el requisito establecido. Según su artículo 31, “el comerciante informal que contraviniera cualquiera de las normas del presente acuerdo, se sancionará así: la primera vez con el cierre de la caseta, kiosko o similar durante tres días y multa de (\$5.000,00) CINCO MIL PESOS M/L. La segunda vez con el cierre de la caseta durante cinco días y multa de (\$10.000,00) DIEZ MIL PESOS M/L y, a la tercera vez, con la revocación de la licencia o permiso y multa de (\$20.000,00 a \$50.000,00) VEINTE A CINCUENTA MIL PESOS M/L”.

Como puede observarse, la Inspección Especial de Policía, alegando la aludida infracción, no se ciñó en manera alguna al régimen de sanciones previsto en el estatuto que estimaba violado ni aplicó las reglas del debido proceso, que resultaban obligatorias para imponerlas.

Así, no solamente desconoció la gradación establecida para las sanciones en el precepto citado, la última de las cuales era la revocación del permiso, sino que ignoró la existencia de éste y su actual vigencia, imponiendo arbitrariamente a la peticionaria el forzoso retiro de su lugar de trabajo, no con el propósito de recuperar el espacio público, como pudiera pensarse, sino para satisfacer el deseo de un Centro Comercial que, además, no demostró estar verdaderamente perjudicado por la presencia de los vendedores.

Es evidente que la Inspección Especial de Policía no tenía competencia para imponer las sanciones en referencia, pues el parágrafo del artículo 46 del Acuerdo confió provisionalmente las funciones en él señaladas al Coordinador de Ventas Ambulantes de la Secretaría de Gobierno. Y, por otra parte, en el caso de la peticionaria, no se le dió oportunidad de defensa ni se siguió proceso alguno para deducir su responsabilidad por infracción ni para sancionarla.

Será revocada la sentencia de segunda instancia y, en su lugar, se concederá la tutela impetrada, ordenando al Secretario de Gobierno de Cúcuta que, dentro del término de

cuarenta y ocho horas (48) horas, confiera a la accionante el permiso que requiere para ejercer su actividad de vendedora de comestibles por un término mínimo equivalente al tiempo en que se le impidió arbitrariamente trabajar. Desde luego, la Secretaría deberá adoptar en forma inmediata las medidas indispensables para reubicar a la solicitante, de manera que pueda trabajar con libertad, conciliando su derecho con el que tiene la comunidad a disponer del espacio público.

IV. DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.-REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior de Cúcuta -Sala Penal- el 28 de septiembre de 1994, que a su vez había revocado el que pronunciara en primera instancia el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Cúcuta.

Segundo.- CONFIRMAR, por las razones aquí expuestas, el fallo proferido el 26 de agosto de 1994 por el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Cúcuta en el sentido de conceder la tutela impetrada por INES ESPINOSA GARCIA.

Dado que la última renovación del permiso otorgado a la peticionaria por la Secretaría de Gobierno de Cúcuta está próxima a vencer, se adiciona el fallo confirmado así:

1) ORDENASE al secretario de Gobierno de Cúcuta que, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, confiera a la accionante el permiso que requiere para ejercer su actividad como vendedora de comestibles y que fue arbitrariamente desconocido por la Inspección Especial de Policía de esa ciudad.

2) El nuevo permiso se extenderá por el término indispensable para reponer la totalidad del tiempo durante el cual la señora ESPINOSA GARCIA no pudo trabajar en virtud de los actos materia de tutela, es decir, por un lapso equivalente, cuando menos, al transcurrido entre el 22 de julio y el 31 de diciembre de 1994.

3) Bajo la supervisión del Juez Sexto Penal del Circuito, a quien corresponderá velar por el exacto cumplimiento de esta Sentencia, el Secretario de Gobierno de Cúcuta procederá inmediatamente a REUBICAR definitivamente el puesto de venta de la peticionaria, sin menoscabo ni desmejora respecto de su actual lugar de trabajo, adoptando las medidas adecuadas, necesarias y suficientes para que, con ocasión de la actuación administrativa, se arbitre una fórmula que permita la coexistencia del derecho que ella tiene a trabajar y el de la sociedad al espacio público.

Tercero.- PREVIENESE al Inspector Especial de Policía de Cúcuta en el sentido de que en el futuro se abstendrá, bajo el apremio de las sanciones previstas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, de ejecutar u ordenar cualquier acto que perturbe el pacífico y normal ejercicio de su trabajo por parte de la peticionaria.

Cuarto.- Teniendo en cuenta las afirmaciones de la Secretaría de Gobierno de Cúcuta, en el sentido de que puede haberse incurrido en la comisión de delitos en lo que respecta al carnet exhibido por la peticionaria ante las autoridades, y considerando, además, que pudo darse el abuso de autoridad por parte de funcionarios pertenecientes a la Inspección Especial de Policía de esa ciudad, se dará traslado del expediente y de esta providencia a la Fiscalía General de la Nación para lo de su cargo.

Quinto.- Para que se investigue la conducta de los funcionarios que adoptaron las decisiones en cuya virtud fueron violados varios derechos fundamentales, REMITASE copia del expediente y de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación.

Sexto.- Esta Sentencia se notificará personalmente a la peticionaria, al Secretario de Gobierno de Cúcuta y al Inspector Especial de Policía de la misma ciudad.

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

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General