

Sentencia T-926/10

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Para que se configure temeridad debe evidenciarse la mala fe en el actuar del peticionario

DERECHO AL TRABAJO FRENTE A POLITICAS PUBLICAS DE RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Conflicto que se presenta en caso de ocupación indebida por parte de vendedores informales

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Impone al Estado deber de respetar expectativas favorables que su actuación activa u omisiva genere en vendedores informales

Las medidas de recuperación deben orientarse por un proceso administrativo que garantice el derecho de defensa de los ocupantes del espacio público y prevea planes de reubicación para aquellos comerciantes que demuestren que están amparados por el principio de confianza legítima, que emana, no sólo de los actos expresos de la administración como la expedición de licencias o permisos, sino que también surge de la tolerancia y permisividad de ésta en el ejercicio prolongado de las actividades comerciales en el espacio público, es decir, por omisión.

VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación de la actora en un lugar donde pueda seguir ejerciendo su actividad productiva

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para ordenar reubicación de vendedores ambulantes por cuanto no se ha acreditado el cumplimiento de requisitos

Referencia: expediente T-2.776.913.

Acción de Tutela instaurada por Alberto Galvis Giraldo, contra el municipio de Manizales, la Secretaria de Gobierno Municipal – Oficina de Control de Espacio Público, y la Secretaría de Planeación Municipal.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

Bogotá D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil diez (2010).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Siete de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, 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.

1. ANTECEDENTES

1. SOLICITUD

Alberto Galvis Giraldo, obrando en nombre propio, adelantó acción de tutela con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al trabajo y a la vida en condiciones dignas, presuntamente vulnerados por el municipio de Manizales, la Secretaria de Gobierno Municipal -Oficina de Control del Espacio Público, y la Secretaría de Planeación Municipal de Manizales, al no realizar de manera diligente su reubicación, pues desde el año 2007 se encuentra a la espera de que la administración le conceda un permiso para la venta informal en el espacio público de esta ciudad.

Fundamenta su petición en los siguientes:

1. HECHOS

1. Manifiesta que desde hace más de 8 años se desempeña como vendedor informal en diferentes sitios del centro de la ciudad, y que en el año 2006 la administración suspendió su labor hasta tanto se reubicara de conformidad con el plan que venía adelantando el municipio.

1. Afirma que se encuentra cobijado por lo establecido en el Acuerdo 443 del 20 de agosto de 1999, ya que considera que reúne las condiciones de estudio socioeconómico y otros requisitos para ser incluido en la lista de quienes tienen derecho a una reubicación, como haber aprobado varios cursos sobre ética, atención al cliente y relaciones humanas, en aras de seguir procurando el sustento económico de su núcleo familiar.

1. Narra que adelantó acción de tutela en el año 2007, acción de la que conoció el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Manizales. En dicha ocasión, el accionante alegó la práctica de actos discriminatorios por parte de la administración municipal con respecto a las autorizaciones que otorgaba para las ventas informales en el espacio público.

1. Relata que el juez constitucional se abstuvo de conceder el amparo que solicitó, argumentando que el proceso de reubicación para el año 2007 no había finalizado aún y que debía esperar el turno asignado en estricto orden, esto es, el turno 1903, que a la fecha no se ha realizado.

1. Narra que en reiteradas ocasiones presentó derechos de petición ante la administración solicitando su reubicación, pero la respuesta se limitó a informarle que su caso se encuentra

registrado en la base de datos de la Secretaría de Planeación Municipal, como una de las 2400 personas a quienes se les ha aplicado el estudio socioeconómico y que aspiran a obtener la autorización de la administración para ocupar el espacio público con un punto de venta.

1. Afirma que atraviesa una situación económica difícil ante la imposibilidad de ejercer sus labores cotidianas, que se encuentra enfermo y es el único proveedor económico de su hogar.

1. Aclara que los hechos que dieron lugar a la presentación de esta acción de tutela se fundaron en el incumplimiento de la administración municipal al no otorgar el permiso para la venta informal en el espacio público de Manizales y por tanto son sustancialmente diferentes a los relatados en la acción de tutela del año 2007.

1. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante Auto del dos (2) de junio de 2010, el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Manizales admitió el recurso interpuesto y dio traslado a las entidades accionadas para que ejercieran sus derechos de defensa y contradicción.

1. Municipio de Manizales. Alcaldía de Manizales – Secretaría de Gobierno, Inspección y Vigilancia.

Mediante escrito del 04 de junio de 2010 (Cd.1, fl.15), Diana Constanza Mejía Grand, obrando en calidad de apoderada judicial del Alcalde de Manizales, Juan Manuel Llano Uribe, se opuso a las peticiones del actor, y solicitó que se exonere de todo cargo a la Alcaldía y Secretaría de Gobierno, en razón de que:

1.3.1.1. El Acuerdo 443 de 1999 señala los requisitos que deben cumplir los particulares que pretendan obtener una autorización para usufructuar el espacio público, a saber:

“i) tener aplicado el estudio socioeconómico y que demuestre que el espacio público es su única fuente de ingresos;

ii) llevar ejerciendo la actividad de vendedor informal como mínimo tres años, no tener deudas pendientes con las autoridades judiciales;

iii) que su lugar de residencia sea el municipio de Manizales;

iv) que ningún miembro de su grupo familiar tenga autorización para ocupar el espacio público con un punto de venta; y

v) presentar certificación expedida por la Cámara de Comercio de Manizales sobre asistencia de titular y suplente a cursos de ética, atención al cliente y relaciones humanas, de acuerdo con lo establecido para tal fin por las instituciones participantes en desarrollo del programa de capacitación a vendedores informales coordinados por dicha entidad.”

Y el señor Alberto Galvis Giraldo en ningún momento anexa estos documentos para demostrar que puede ser autorizado. (Cd.1, fl.18).

1.3.1.2. La Secretaría de Gobierno, a través de la Inspección de Vigilancia y Control del espacio público, debe efectuar el control de la legalidad de la ubicación de las personas que ocupan el mismo, sin que se le haya vulnerado derecho alguno al accionante, dado que su uso está circunscrito a todos los ciudadanos sin algún tipo de prelación, en atención a la primacía del bienestar general sobre el particular. (Cd.1, fl.19).

1.3.1.3. En ningún momento las actuaciones de la alcaldía “han sido bajo arbitrio propio, sino, conforme a toda la normatividad que la rige tanto de orden constitucional como legal, observando y acatando siempre el ‘principio de legalidad’ en las que se fundamentan las decisiones de los entes administrativos y territoriales, como lo es la Alcaldía de Manizales”. (Cd. 1, fl.19).

1.3.1.4. “(...) lo que se pretende mediante el mecanismo de la tutela, es la consecución de un permiso para permanecer para ventas ambulantes, rompiendo de manera abrupta con las funciones que la Constitución Política de Colombia le imparte a la Administración Municipal, como Rama Ejecutiva.

(...) Para la administración Municipal se ha vuelto utópico velar por la ocupación del espacio público, pues reiteradamente cada vez que se ejerce control con los vendedores ambulantes, éstos, recurren a la acción de tutela para que se protejan derechos supuestamente vulnerados, desconociendo la existencia de otros mecanismos directos que pueden ejercer, como lo es el agotamiento de la Vía Gubernativa.” (Cd.1, fl.19).

1.3.2. Alcaldía de Manizales – Secretaría de Planeación.

Mediante escrito del 09 de junio de 2010 (Cd.1, fl.42), Luz Adriana Trujillo Gálvez, secretaria de despacho de la Secretaría de Planeación, solicitó que fueran desestimadas la totalidad de las pretensiones del señor Alberto Galvis Giraldo y que se absuelva al accionado, ya que:

1.3.2.1. “No puede otorgarse por vía de la acción constitucional incoada, autorización a vendedores informales que no llenan ninguno de los requisitos y que además pretenden vía tutela, pasar por encima de los más de 2000 aspirantes que se encuentran en turno para su legalización, contraviniendo lo ordenado por el Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales, y más grave aún, que el señor Alberto Galvis Giraldo pretenda vía tutela que el señor juez lo autorice a ser vendedor estacionario, sin el lleno de los requisitos legales exigidos, ocupando un punto específico del espacio público.” (Cd.1, fl.77).

1.3.2.2. El accionante interpuso con anterioridad la acción de tutela por los mismos hechos, y el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Manizales, en Sentencia del 11 noviembre de 2007, no concedió el amparo solicitado, De manera que se configura “un caso juzgado”. (Cd.1, fl.104).

1.3.2.3. No es viable la reubicación de los vendedores informales que no cuentan con autorización y con un sitio definido en donde desarrollar su actividad comercial. (Cd.1, fl.63).

1.3.2.4. La administración municipal conoce el carácter imperativo de la salvaguarda y

respeto de los derechos constitucionales fundamentales, entre los cuales se encuentra el derecho al debido proceso, por ello, la administración municipal ha tenido un especial cuidado en el manejo del tema de vendedores ambulantes, y es por eso que se les hace el estudio socioeconómico respectivo y se analizan sus circunstancias personales, particulares y familiares. En el presente caso, por su propia desidia, el accionante no solicitó el estudio socioeconómico y vía tutela, aspira a obtener una autorización desplazando a los 2400 aspirantes que se encuentran en turno. (Cd.1, fl.67).

1.3.2.5. La administración municipal no generó expectativas que dieran lugar a suponer o predecir la expedición del permiso para usufructuar en beneficio particular el espacio público de la ciudad de Manizales, por tanto carece de fundamento el argumento de la confianza legítima, pues la administración municipal al solicitarle al accionante que se retirara, no varió de forma súbita o repentina las condiciones existentes y por ende no vulneró los derechos fundamentales invocados. (Cd.1, fl.68).

1. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas documentales que reposan en el expediente:

1. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Alberto Galvis Giraldo. (Cd. 1, fl.80).

1. Copia del documento en el que la Alcaldía de Manizales informa al accionante que no tiene estudio socioeconómico y no autoriza su solicitud para desarrollar la actividad de vendedor informal en el espacio público del municipio de Manizales. (Cd.1, fl.81).

1. Copia de la Ordenanza N° 468 de la Asamblea Departamental de Caldas “Por medio de la cual se adopta el ‘reglamento de convivencia ciudadana para el departamento de Caldas’”.

(Cd.1, fl.27).

1. Copia del Acuerdo 443 de 1999 del Concejo de Manizales “Por medio del cual se reglamentan las ventas informales en la ciudad de Manizales y se derogan unas disposiciones”. (Cd.1, fl.33).

1. Copia de la Sentencia de tutela proferida por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Manizales, el primero (1) de noviembre de dos mil siete (2007). (Cd.1, fl.88).

1. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Mediante Auto del catorce (14) de octubre de 2010, la Sala Séptima de Revisión ofició a la Oficina de Control del Espacio Público, a la Secretaría de Gobierno y a la Secretaría de Planeación de la ciudad de Manizales para que alleguen:

1.5.1. Los documentos que acrediten que Alberto Galvis Giraldo inició el respectivo trámite administrativo, especificando cuáles son los requisitos exigidos para obtener la autorización solicitada.

1.5.2. La normativa que regía en materia de espacio público y las ventas informales en la ciudad de Manizales para el año 1999.

1.5.3. Copia de la lista de espera -proceso de reubicación- en donde figura el accionante con el turno 1903.

1.5.4. Si tienen conocimiento, desde qué época el actor se encontraba ejerciendo la labor del comercio informal en dicha ciudad.

Se ofició también a Alberto Galvis Giraldo para que:

1.5.5. Informara si inició el respectivo trámite administrativo ante las autoridades

competentes.

1.5.6. Alegara las pruebas que acrediten el tiempo durante el cual ha ejercido su labor de comercio informal con ocupación del espacio público en la ciudad de Manizales.

1.5.7. Alegara la documentación que acredite la realización de los cursos sobre ética, relaciones humanas y atención al cliente conforme lo narra en el hecho cuarto de la acción de tutela.

1. PRUEBAS ALLEGADAS A LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Vencido el término probatorio, se recibieron las siguientes comunicaciones:

1.6.1.1. Oficio firmado por el señor Alberto Galvis Giraldo, en el que anexa copias de asistencia a los cursos de relaciones humanas y formación básica de economía solidaria del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al curso desarrollo de la mentalidad empresarial de la Cámara de Comercio de Manizales y a la capacitación en mentalidad empresarial, planes empresariales y tipos de sociedad de Actuar Famiempresas.

1.6.1.2. Oficio firmado por María Luz Vásquez Jaramillo y Germán Alfonso Vásquez B. - funcionarios de la Secretaría de Planeación de Manizales- en el que se responden algunas preguntas respecto a las pruebas solicitadas en el auto del catorce (14) de octubre de 2010, manifestando:

1.6.1.2.1. Con respecto a los requisitos exigidos en el Acuerdo 443-99 y los que han sido cumplidos por parte del señor Alberto Galvis Giraldo:

“

REQUISITOS EXIGIDOS POR NORMATIVA

CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL SEÑOR GALVIS GIRALDO

Tener aplicado el estudio socioeconómico y que demuestre que el espacio público es su única fuente de ingresos.

Únicamente tiene aplicada la visita domiciliaria con el turno 1903, que corresponde al último grupo de personas por legalizar.

Llevar ejerciendo la actividad de vendedor informal como mínimo tres años.

No se ha demostrado, debido a que el aspirante no ha aportado datos.

No tener deudas pendientes con las Autoridades Judiciales.

No ha aportado datos para verificar.

Que su lugar de residencia sea el Municipio de Manizales.

Cumple según visita domiciliaria. Debe verificarse.

Que ningún miembro de su grupo familiar tenga una autorización para ocupar el espacio público con un punto de venta.

No se ha demostrado, debido a que el aspirante no ha aportado información.

Presentar certificación expedida por la Cámara de Comercio de Manizales sobre la asistencia de titular y suplente a cursos de ética, atención al cliente y relaciones humanas, de acuerdo con lo establecido para tal fin por las instituciones participantes en desarrollo del programa de capacitación a vendedores informales coordinado por dicha entidad.

No Cumple.

Aportó en la documentación para la Tutela al juzgado Cuarto, certificados del SENA y otras entidades, pero no el requerido por el Acuerdo 443-99.

”

1.6.1.2.2. Con respecto a la normatividad vigente sobre el espacio público en el año 1999: “Nos permitimos anexar copia magnética del Acuerdo 443 del 08 de Agosto de 1999, ‘Por medio del cual se reglamentan las ventas informales en la ciudad de Manizales’ y dado que también es de obligatorio cumplimiento la aplicación de los requisitos contenidos en el Decreto 136 de 2002 ‘Por medio del cual se reglamenta el acuerdo 443-99’, también se anexa en medio físico (...)”. (Cd.2, fl.33).

1.6.1.2.3. Con respecto a la copia de la lista de espera: “(...) Se anexa la base de datos en medio magnético de los solicitantes en orden de espera, que corresponde al número que aparece antes de los nombres. Se resalta el del accionante, en el cual se evidencia que no existen los datos completos requeridos, como por ejemplo, si tiene un puesto de venta informal, pues no aparece dirección reportada”. (Cd.2, fl.34).

1.6.1.2.4. Con relación a si tiene conocimiento desde que época el actor se encontraba ejerciendo la labor del comercio informal en dicha ciudad: “A este despacho no le consta si el accionante tiene o no un punto de venta informal. En la base de datos y en la visita domiciliaria no aparece reportada una dirección de punto de venta informal alguno. Se desconoce”. (Cd.2, fl.34).

1. DECISIONES JUDICIALES

1. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA: JUZGADO PRIMERO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE

CONOCIMIENTO DE MANIZALES

El Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Manizales, mediante providencia del diecisiete (17) de junio de 2010, declaró la existencia de temeridad en la acción de tutela adelantada, y en consecuencia declaró improcedente la solicitud de amparo.

Al analizar y aplicar al caso concreto los presupuestos jurisprudenciales establecidos para determinar cuándo se presenta una acción de tutela de forma temeraria, concluyó que la misma acción se presentó con anterioridad. “En algunos casos este mecanismo ha revestido leves matices, pero se han invocado los mismos hechos y derechos, entre ellos el derecho a la igualdad, trabajo mínimo vital, como así se evidencia en el fallo de tutela resuelto por el Juez Cuarto Civil Municipal de Manizales mediante sentencia 249 de noviembre 1 de 2007, pero con la misma pretensión como es la que se le asigne definitivamente un lugar para trabajar, pero incluyendo algunos elementos adicionales en la tutela que ahora se resuelve para distraer la atención del juzgado, sin que haya resuelto favorablemente a sus pretensiones, así el accionante refiera que los hechos expuestos en esta última acción instaurada sean hechos nuevos.” (Cd.1, fl.108).

Manifestó, además, que “(...) en todos los casos ha sido el mismo actor quien ha presentado personalmente por sí mismo en otra ocasión la tutela por los mismos hechos y derechos, contra las mismas entidades”; y que no hay una justificación para la reiteración de la tutela, pues “(...) ambas acciones de tutela, se intentaron entre los años 2007 y 2010. Luego no ha habido acontecimientos sobrevivientes, súbitos nuevos o excepcionales, que justifiquen la presentación de nuevas tutelas, pues las mismas van encaminadas al mismo propósito.” (Cd.1, fl.108).

1. IMPUGNACIÓN DEL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El señor Alberto Galvis Giraldo no se mostró conforme con el fallo de primera instancia, por lo que escribió ‘apelo’, y en esa medida se entiende la solicitud de revisión de la totalidad de la sentencia.

1. FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA: JUZGADO OCTAVO PENAL DEL CIRCUITO DE MANIZALES

El Juzgado Octavo Penal del Circuito de Manizales, mediante providencia del catorce (14) de julio de 2010, resolvió confirmar la Sentencia proferida el “27 de mayo de 2010” (sic) -17 de junio de 2010- por el Juez Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Manizales, habida cuenta que:

“Al observarse detenidamente las peticiones que hizo el actor en la tutela presentada en el año 2007 y la que presentó en esta oportunidad, se establece que se trata de la misma petición, aunque en diferentes palabras y con los mismos argumentos, máxime cuando los derechos que considera vulnerados son similares a los reclamados, estableciéndose así que razón le asiste al funcionario de Primera Instancia al haber declarado que existe temeridad en la acción de tutela y declaró improcedente la solicitud de amparo elevada por el actor, no imponiéndosele sanción de multa, como bien lo pudo haber hecho, por haber incurrido en la acción temeraria”. (Cd.1, fl.133).

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

1. PROBLEMA JURÍDICO

El presente caso gira en torno a establecer si resulta procedente o no la reubicación de Alberto Galvis Giraldo atendiendo lo consagrado en el Acuerdo N° 443 de 1999 “Por medio del cual se reglamentan las ventas informales en la ciudad de Manizales y se derogan unas disposiciones”.

Para lo anterior, la Corte efectuará el estudio de los siguientes puntos: primero, la temeridad en la acción de tutela y segundo, la recuperación del espacio público frente al derecho al trabajo. Una vez finalizado el estudio se efectuará el análisis del caso concreto.

1. La temeridad en la acción de tutela.

Teniendo en cuenta lo consagrado en los artículos 2, 4 -Inc. 2-, 83 y 95 -Num. 1 y 7- de la Constitución Política, el ejercicio de todo derecho y de los procedimientos constitucionales y legales establecidos para garantizar su efectividad, precisa por parte de sus titulares, una lealtad mínima frente al orden jurídico y el cumplimiento de los deberes y cargas correlativas.

Con el objetivo de propiciar la credibilidad y seriedad de la justicia, de aplicar los principios de buena fe, eficacia y economía procesal, y para evitar el abuso en el uso de la acción de tutela, el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 se refirió a las actuaciones temerarias, pues éstas, ineludiblemente, implican un desconocimiento a la buena fe frente al orden jurídico. Expresa la norma aludida que una actuación es temeraria cuando:

“(…) sin motivo expresamente justificado la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales”.

Consagra además dicho precepto, que en esos eventos las solicitudes serán rechazadas o decididas de manera desfavorable.

A su vez, la jurisprudencia constitucional ha sido clara al afirmar que las actuaciones temerarias resultan contrarias al principio de buena fe¹:

“(…) la actuación temeraria es aquella que vulnera el principio de buena fe, asumiendo una actitud indebida para satisfacer un interés individual a toda costa y que expresa un abuso del

derecho cuando deliberadamente y sin tener razón se instaura nuevamente una acción de tutela².

Teniendo en cuenta que la buena fe se presume en toda actuación de los particulares ante las autoridades públicas, la temeridad es una circunstancia que debe ser valorada cuidadosamente por los jueces para prevenir decisiones injustas. En otras palabras, la conducta temeraria debe encontrarse plenamente acreditada y no puede ser inferida de la simple improcedencia de la tutela o revisando circunstancias meramente formales. Tal conducta requiere de un examen minucioso de la pretensión de amparo, de los hechos en que se funda y del acervo probatorio que repose en el proceso.” (Negrillas fuera de texto).

En la Sentencia T-1104 de 2008, precisó esta Corporación que cuando:

“(…) se interpone una nueva acción de amparo respecto de un caso que guarda identidad con otro anterior, procurando mediante técnicas y estrategias argumentales ocultar la mencionada identidad, es presumible prima facie el uso temerario de la acción de tutela. Esto por cuanto el cambio de estrategia argumental o la relación de hechos que en realidad ni son nuevos ni fueron omitidos en el fallo anterior, conlleva la intención de hacer incurrir en error al juez, y sacar beneficio de ello. Resulta pues inaceptable que con dicho interés se haga uso del mecanismo judicial de la tutela. Por ello si el juez de amparo detecta que el caso jurídico que se le presenta, en su contenido mínimo (pretensión, motivación y partes) guarda identidad con otro pendiente de fallo o ya fallado, debe declarar improcedente la acción. Aunque, no sólo esto, sino además si llegase a determinar que por medio de la interposición de la tutela se persiguen fines fraudulentos, deberá entonces tomar las medidas sancionatorias que para estos casos dispone el ordenamiento jurídico.”³

También ha manifestado la Corte que un actor o su representante legal incurrirán en una conducta temeraria al adelantar el recurso de amparo, cuando: primero) Se adelanten varias acciones de tutela frente a los mismos hechos y para requerir la protección del mismo derecho⁴; en oportunidades diferentes, bien sea, ante el mismo o distintos jueces⁵; segundo) Que las tutelas sean presentadas por el mismo accionante o por su representante⁶; y tercero) Que la presentación reiterada de la acción de tutela se efectúe sin contar con un motivo razonable, expresamente mencionado para justificar la nueva acción⁷.

No obstante, también ha indicado la jurisprudencia constitucional que se presume la buena fe

en todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas, de manera que es imperativo demostrar que se incurrió real y efectivamente en una conducta proscrita por el ordenamiento, para que la reiteración de solicitudes de amparo no tenga justificación⁸.

1. Recuperación del espacio público y derecho al trabajo. Reiteración de jurisprudencia.

En reiteradas ocasiones, este Tribunal ha estudiado la controversia constitucional que se deriva de la ocupación irregular del espacio público por parte de vendedores informales, que presenta como punto neurálgico, la tensión que surge entre el deber del Estado de proteger la integridad del espacio público y la materialización del derecho constitucional al trabajo de aquellas personas que se encuentran por fuera de los mecanismos formales de inserción laboral y se dedican a actividades comerciales en dicho espacio⁹.

La Constitución Política de 1991 ha dado gran trascendencia al espacio público, y en esa medida ha impuesto al Estado el deber de velar por su integridad y su destinación al uso común, atendiendo lo consagrado artículo 82. De manera que a la integridad espacio público no le son oponibles derechos de terceros, pues se trata de un bien imprescriptible, inalienable e inembargable, cualidades que hacen descartar la posibilidad de que un particular manifieste la titularidad de derechos reales sobre el mismo¹⁰.

Con relación a lo anterior, la Corte ha manifestado que:

“En virtud del artículo 82 de la Constitución, el Estado tiene el deber de ‘velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular...’. La consagración de este deber constitucional es reflejo de la importancia otorgada por el Constituyente a la preservación de espacios urbanos abiertos al uso de la colectividad, que satisfagan las diversas necesidades comunes derivadas de la vida en las ciudades y poblados y contribuyan, igualmente, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, permitiendo la confluencia de los diversos miembros de la sociedad en un lugar común de interacción. Por su destinación al uso y disfrute de todos los

ciudadanos, los bienes que conforman el espacio público son ‘inalienables, imprescriptibles e inembargables’ (art. 63, C.P.); esta es la razón por la cual, en principio, nadie puede apropiarse del espacio público para hacer uso de él con exclusión de las demás personas, y es deber de las autoridades desalojar a quienes así procedan, para restituir tal espacio al público en general”¹¹. (Negrillas fuera de texto).

Así, la Sala reitera el deber constitucional y legal en cabeza del Estado de preservar la integridad del espacio público, para lo cual el ordenamiento jurídico cuenta con diversas herramientas de carácter policivo, cuyo ejercicio encuentra su límite en el respeto a los derechos de quienes, más allá de ocupar irregularmente el espacio público, encuentran amparo en la aquiescencia expresa o tácita de la administración y cuentan con una expectativa de estabilidad.

También ha establecido esta Corporación, que el ejercicio de las potestades administrativas encaminadas a la recuperación del espacio público debe guardar armonía con los demás mandatos constitucionales, especialmente, con la protección de los derechos fundamentales de las personas eventualmente afectadas. En consecuencia, cualquier medida, política, o programa que se adelante por parte de las autoridades para cumplir el deber constitucional aludido, que implique limitaciones a los derechos de dichas personas, deberá a su vez, acoger medidas alternativas para su protección. De este modo lo señaló esta Corporación en la sentencia SU-360 de 1999:

“(…) las autoridades no pueden apuntar a un solo objetivo de carácter policivo en el momento en que se deciden a cambiar las condiciones que han generado ellas mismas, para el ejercicio de una actividad o para la ocupación de zonas de uso público, porque ellas son, por mandato constitucional, también las responsables de las alternativas que en este sentido se puedan desplegar para darle solución a los problemas sociales de sus propias localidades. En ese sentido no pueden buscar culpables sólo en los usurpadores del espacio público sino en su propia desidia en la búsqueda de recursos efectivos en la solución de problemas sociales. Sea cual fuere la responsabilidad, la actuación de las autoridades policivas tiene que ser razonable...”.

En la Sentencia SU-360 de 1999¹², se buscó solucionar la situación de varios vendedores informales que habían ocupado el espacio público durante largos períodos de tiempo con la aquiescencia expresa o tácita de las autoridades, y que vieron defraudada su buena fe con la intempestiva adopción de decisiones policivas de desalojo. Frente a esta controversia se procuró armonizar los intereses y derechos de los vendedores informales con el coexistente deber de las autoridades de preservar el espacio público para el disfrute de la colectividad, para lo cual se dio prevalencia a la promoción del interés general “reflejada en la ejecución de las medidas pertinentes de desalojo, siempre y cuando éstas vayan acompañadas de una alternativa de reubicación para los afectados¹³.”

La Corte también ha precisado que el eje sobre el cual ha girado la protección de los derechos de los vendedores informales, es el principio de confianza legítima, respecto del cual ha sostenido¹⁴:

“La denominada confianza legítima tiene su sustento en el principio general de la buena fe. Si unos ocupantes del espacio público, creen, equivocadamente claro está, que tienen un derecho sobre aquél porque el Estado no solamente les ha permitido sino facilitado que ejecuten actos de ocupación, y han pasado muchos años en esta situación que la Nación y el Municipio contribuyeron a crear, es justo que esos ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado social de derecho. Pero, es necesario aclarar, la medida de protección que se dé no equivale a INDEMNIZACION ni a REPARACION, como tampoco es un desconocimiento del principio de interés general. Sobre este tópico la Sala Séptima de Revisión había dicho: ... (Negrillas fuera de texto).

(...) El problema de tal trato, fue resuelto por el principio de protección de la Confianza legítima, que formulado por la jurisprudencia Alemana, hizo suyo el Tribunal Europeo de Justicia en Sentencia del 13 de julio de 1965. Sobre este Principio, el tratadista García de Enterría señala¹⁵:

‘Dicho principio, no impide, al legislador modificar las regulaciones generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público, pero si, le obliga a dispensar su protección,

en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podían legítimamente confiar los afectados. Esa modificación legal, obliga a la administración a proporcionarles en todo caso tiempo y medios, para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que dicho de otro modo implica una condena de los cambios bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas”¹⁶.

En la Sentencia T-729 de 2006¹⁷, se fijaron unos criterios para determinar la procedencia de la aplicación del principio de confianza legítima a los vendedores informales. Tales criterios son los siguientes:

“(…) para que pueda concluirse que se está ante un escenario en el que resulte aplicable el principio en comento deberá acreditarse que: (i) exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son anejos a su preservación; (ii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos, la cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales; (iii) se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes¹⁸ y (iv) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público”¹⁹.

El principio de confianza legítima, se edifica sobre tres presupuestos básicos: primero) la necesidad de preservar de manera definitiva el interés público; segundo) una desestabilización cierta, evidente y razonable en la relación entre la administración y los administrados; y tercero) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. Así, el principio de buena fe, en su ámbito de confianza legítima, exige a las autoridades y a los particulares mantener coherencia en sus

actuaciones, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la durabilidad y estabilidad de la situación que objetivamente da lugar a esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico²⁰.

En conclusión, en lo que respecta al conflicto entre la recuperación del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales que lo ocupan, el principio de confianza legítima “impone al Estado el deber de respetar las expectativas favorables que su actuación activa u omisiva ha generado en los vendedores informales, respecto de la perdurabilidad del desarrollo del ejercicio de sus actividades laborales en el espacio público”²¹.

Lo anterior no quiere decir que las autoridades no puedan adelantar y desarrollar medidas que tiendan a la protección de la integridad de los bienes estatales, sino que tales medidas no pueden adelantarse y desarrollarse intempestivamente, de manera que se afecte la confianza que tienen los administrados en que su conducta no está desconociendo los límites legales y que como tal, pueden seguir desplegando sus actividades sin esperar restricción alguna por parte del Estado. Así, las medidas de recuperación deben orientarse por un proceso administrativo que garantice el derecho de defensa de los ocupantes del espacio público y prevea planes de reubicación para aquellos comerciantes que demuestren que están amparados por el principio de confianza legítima, que emana, no sólo de los actos expresos de la administración como la expedición de licencias o permisos, sino que también surge de la tolerancia y permisividad de ésta en el ejercicio prolongado de las actividades comerciales en el espacio público²², es decir, por omisión.

3.2.3. Análisis del caso concreto.

3.2.3.1. No se presenta temeridad en la acción de tutela que se revisa.

Si bien es cierto que el señor Alberto Galvis Giraldo interpuso con anterioridad una acción de tutela en la que se pretendía el amparo de los mismos derechos, con relación a los mismos hechos y frente al mismo accionado del proceso de la referencia, no es menos cierto que, tal y como lo manifestó el actor en la acción de tutela, se está frente a un nuevo hecho, cual es el supuesto incumplimiento por parte del municipio de Manizales en cuanto a su reubicación, considerando que la Sentencia del primero (1) de noviembre de 2007 proferida por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Manizales indicó que:

“(…) si bien el señor Galvis Giraldo tiene derecho a la reubicación, siempre y cuando cumpla los requisitos para ello, debe esperar que se surta el trámite administrativo pertinente, y cumplir con las cargas impuestas por la administración para estos efectos, de lo contrario se debe atender a lo prescrito por la norma, que por estar vigente y presumirse su constitucionalidad, tiene plena aplicación en el orden jurídico colombiano.” (Cd. 1, fl.99). (Negrillas fuera de texto).

De lo anterior se infiere que una vez el actor cumpliera los requisitos establecidos, tendría el derecho a ser reubicado. Hoy, el accionante tiene un convencimiento pleno con respecto al cumplimiento de la normativa territorial y en esa medida, considera que su reubicación es procedente y el municipio de Manizales ha incumplido la obligación de reubicarlo; es decir, existe un elemento nuevo que no se estudió en la primera acción de tutela, lo que permite la interposición del recurso de amparo que ahora revisa esta Corporación.

Es por lo anterior que, en este caso, la Sala no encuentra que se haya configurado temeridad, pues el actor se ciñó a lo manifestado en un fallo de tutela anterior, para deducir ahora un supuesto incumplimiento que lo ha obligado a exigir nuevamente ante el juez constitucional la protección de sus derechos fundamentales.

3.2.3.2. No hay un incumplimiento del municipio de Manizales en cuanto a la reubicación del accionante.

Al no existir una conducta temeraria, es necesario determinar sí efectivamente, ha habido un incumplimiento por parte del municipio de Manizales en cuanto a la reubicación del señor Alberto Galvis Giraldo. Para lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Sentencia del primero (01) de noviembre de 2007 proferida por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Manizales señaló que:

“(…) la omisión de la entidad demandada en cuanto a la reubicación del señor Galvis Giraldo tiene justificación en el hecho de que tal y como lo manda la H. Corte Constitucional, el municipio elaboró un proyecto de reubicación que implica una serie de pasos a seguir que deben ser respetados para proteger el derecho a la igualdad de los aspirantes, y que por vía de tutela no puede pretenderse su desconocimiento, máxime cuando es claro que la obtención de una autorización para el ejercicio del comercio informal requiere el análisis de cada caso para verificar el cumplimiento de las exigencias requeridas y que no tienen otro

objeto diferente al de maximizar la eficiencia de las áreas destinadas para el ejercicio de esta actividad tantas veces mencionada.

En este sentido el despacho considera que si bien el señor Galvis Giraldo tiene derecho a la reubicación, siempre y cuando cumpla los requisitos para ello, debe esperar que se surta el trámite administrativo pertinente, y cumplir con las cargas impuestas por la administración para estos efectos, de lo contrario se debe atender a lo prescrito por la norma, que por estar vigente y presumirse su constitucionalidad, tiene plena aplicación en el orden jurídico colombiano.” (Cd. 1, fl.99). (Negrillas fuera de texto).

3.2.3.2.1. Para determinar si el municipio de Manizales incumplió con la obligación que asumió al expedir el Acuerdo 443 de 1999, es preciso analizar si el señor Alberto Galvis Giraldo cumplió con los requisitos establecidos en dicha normativa, pues solo cuando estos se acrediten se adquiere el derecho a la reubicación.

3.2.3.2.2. Manifiesta el señor Alberto Galvis Giraldo -(Cd.1, fl.1)- que se le aplica lo establecido en el Acuerdo 443 del 08 de agosto de 1999, en el que se establecen los requisitos para la expedición de una autorización a un particular para que usufructúe en su beneficio particular el espacio público del municipio de Manizales con un punto de venta y también se hace obligatoria la aplicación de los requisitos establecidos en el Decreto 136 del 2002.

3.2.3.2.3. El Acuerdo 443 de 1999 y el Decreto 136 de 2002 establecen como requisitos para la expedición de la autorización para desempeñar comercio informal en el espacio público, los siguientes:

i) “Tener aplicado el estudio socioeconómico y que se demuestre que el espacio público es su única fuente de ingresos” (Cd.2, fl 20 y 29).

Según el artículo 13 del Acuerdo 433 de 1999, el estudio socioeconómico es:

“Un instrumento diagnóstico para determinar el grado de necesidad que una persona tiene de que le sea autorizada la actividad de vendedor informal, y así atender las prioridades para la asignación concertada del uso del espacio público. Como tal, debe contener al menos información acerca de la composición de su familia, de ingresos percibidos por sus

integrantes, de otros ingresos familiares producto de bienes como inmuebles, vehículos, etc., y de sus conocimientos acerca del oficio que pretende realizar. Serán bases de estudio los datos suministrados por el aspirante al presentar la solicitud, los obtenidos por el profesional asignado en una visita domiciliaria que en todo caso debe ser efectuada y suministrados por las siguientes instituciones a solicitud del mismo profesional (...)” (Cd.1, fl.35).

En relación con este requisito, el actor únicamente tiene la visita domiciliaria con el turno 1903, que es el último grupo de personas por legalizar (Cd.2, fl 20 y 29). Así, si bien el señor Alberto Galvis Giraldo y su grupo familiar aparecen registrados en la base de datos de la Secretaría de Planeación Municipal como una de las 2400 personas a quienes se les ha aplicado el estudio socioeconómico para aspirar a obtener una autorización para ocupar el espacio público con un punto de venta (Cd.1, fl.83), dicho estudio no ha sido finalizado, ya que el accionante no suministró la información requerida para efectuarlo. En efecto, una vez se profirió el fallo del Juzgado Cuarto Civil Municipal de Manizales, el señor Alberto Galvis Giraldo se limitó a presentarse el 21 de mayo de 2009 a la ventanilla única de la Alcaldía de Manizales y sólo anexó una fotocopia de su cédula de ciudadanía (Cd.2, fl.29), es decir, a la fecha no ha cumplido plenamente con este requisito.

Es por esta razón que el actor aún no tiene un estudio socioeconómico definitivo y por tanto no cumple con este requisito (Cd.1, fl.81).

ii) “Llevar ejerciendo la actividad de vendedor informal como mínimo 3 años”.

El actor afirma que ha desempeñado actividades de comercio informal por más de 8 años, sin embargo, en ningún momento acreditó lo afirmado ni presentó prueba alguna a la Alcaldía de Manizales (Cd.2, fl.29). Tampoco presentó pruebas al respecto ante esta Corporación cuando tuvo la oportunidad de hacerlo.

iii) “No tener deudas pendientes con las Autoridades Judiciales”.

Requisito que se torna razonable en el entendido de no tener requerimiento alguno por parte de las autoridades penales. El accionante no acreditó el cumplimiento de este requisito ante la Alcaldía de Manizales (Cd.2, fl.29), y no consta prueba alguna en el expediente.

iv) “Que su lugar de residencia sea el municipio de Manizales”.

Con respecto a este punto, dado que se efectuó la visita domiciliaria, puede presumirse el cumplimiento de este requisito (Cd.2, fl.29).

v) “Que ningún miembro de su grupo familiar tenga una autorización para ocupar el espacio público con un punto de venta”.

El accionante no hizo referencia alguna a este requisito; no afirmó, ni mucho menos, demostró tal situación en las oportunidades que tuvo para hacerlo.

vi) “Presentar certificación expedida por la Cámara de Comercio de Manizales sobre la asistencia de titular y suplente a cursos de ética, atención al cliente y relaciones humanas, de acuerdo con lo establecido para tal fin por las instituciones participantes en desarrollo del programa de capacitación a vendedores informales coordinado por dicha entidad”.

En relación con este requisito, el accionante no presentó los certificados que acreditan las capacitaciones realizadas (Cd.2, fl.29), y en cambio presentó otros, que si bien podrían calificarlo, no son los que exige la administración en el acuerdo en comento (Cd.2, fl.16-19) y sería contrario a la igualdad, que a los demás vendedores informales que pretenden una reubicación y se encuentran regidos por el Acuerdo 443 de 1999, se les exija o haya exigido los certificados de asistencia a tales cursos, y no se le exijan de la misma manera al accionante.

vii) Además de lo anterior, la Alcaldía de Manizales – Secretaría de Planeación, manifestó que:

“Adicionalmente, y es un requisito fundamental, debe existir oferta de espacio público disponible en la ciudad para la ubicación de vendedores informales adicionales, sin generar peligro a los peatones u transeúntes y a la fecha, tal como se informó y demostró, no existe espacio público disponible en los angostos andenes del centro de Manizales que en sus fuertes pendientes de su agreste topografía, ya albergan 416 vendedores informales” (Cd.2, fl.29).

(...) Se anexa la base de datos en medio magnético de los solicitantes en orden de espera, que corresponde al número que aparece antes de los nombres. Se resalta el del accionante,

en la cual se evidencia que no existen los datos completos requeridos, como por ejemplo, si tiene un puesto de venta informal, pues no aparece dirección aportada”. (Cd.2, fl.30 y 40).

3.2.3.2.4. En consecuencia, puede observarse que no hay incumplimiento de la administración en cuanto a la reubicación del señor Alberto Galvis Giraldo, ya que, como quedó demostrado, éste no ha acreditado el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en el Acuerdo 443 de 1999 y el Decreto 136 de 2002 -que reglamenta dicho acuerdo-, y aún presumiendo que sea cierto lo que el tutelante afirma en cuanto al tiempo que se ha desempeñado como vendedor informal, ha omitido el cumplimiento de los demás requisitos y, en consecuencia, el derecho a la reubicación no se ha configurado; por ende tampoco ha surgido la obligación para la Alcaldía de Manizales de dar inicio al trámite administrativo.

3.2.3.3. No se cumplen todos los presupuestos que ha fijado la jurisprudencia constitucional para aplicar el principio de confianza legítima a los vendedores informales.

Considera la Sala que en el caso del señor Alberto Galvis Giraldo, no se cumplen todos los presupuestos que ha fijado la jurisprudencia de la Corte para aplicar el principio de confianza legítima a los vendedores informales, dado que:

3.2.3.3.1. Uno de tales presupuestos, es que se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad, con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes; y en el caso del accionante, no existe claridad del tiempo durante el cual se ha desempeñado como vendedor informal, pues se limita a manifestar que desde hace más de ocho (8) años se desempeña como vendedor informal en diferentes sitios del centro de la ciudad, y que en el año 2006 la administración suspendió su labor, hasta tanto se reubicara de conformidad con el plan que venía adelantando el municipio (Cd. 1, fl.1); por tanto, en sede de revisión, esta Corporación le solicitó, mediante Auto del 14 de octubre de 2010, que allegara pruebas que acreditaran el tiempo durante el cual se ha desempeñado como comerciante informal en Manizales, sin embargo, vencido el término probatorio no aportó prueba alguna sobre el particular.

Así, al no haber certeza del tiempo durante el cual el actor se ha desempeñado como vendedor informal, no es posible precisar que haya ejercido esa actividad con anterioridad a

la decisión de la administración de recuperar el espacio público, es decir, no existe prueba sobre la ocupación del espacio público con anterioridad al 08 de agosto de 1999, por lo que no puede afirmarse que el señor Alberto Galvis Giraldo haya desplegado labores de comercio informal antes de esa fecha.

3.2.3.3.2. Otro de los presupuestos jurisprudenciales, es el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público.

Teniendo en cuenta lo establecido en el Acuerdo 443 de 1999 y el Decreto 136 de 2002, puede sostenerse que dicha normatividad efectivamente prevé un plan de reubicación, y reconoce el derecho a la reubicación de aquellos comerciantes informales que logren acreditar una serie de requisitos, de manera que al cumplir los mismos se les autorizará el usufructo del espacio público; sin embargo, como antes se señaló, el actor no acreditó tales requisitos ni ante el accionado, ni ante el juez constitucional cuando tuvo la oportunidad de hacerlo.

3.2.3.4. En consecuencia, se revocará la decisión del Juez Octavo Penal del Circuito de Manizales, que confirmó la Sentencia proferida el diecisiete (17) de junio de 2010 por el Juez Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Manizales, en la que se declaró temeridad e improcedencia de la acción de tutela adelantada, y en su lugar, se denegará el recurso de amparo por las razones expuestas en esta sentencia. Empero, también se exhortará a la Alcaldía de Manizales a que en caso de que el accionante acredite los requisitos señalados en el Acuerdo 443 de 1999 y haya oferta de espacio público, se adelante sin dilación el procedimiento para su reubicación.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE:

SEGUNDO: DENEGAR el recurso de amparo, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: EXHORTAR a la Alcaldía de Manizales, a que en caso de que el accionante acredite los requisitos señalados en el Acuerdo 443 de 1999, y haya oferta de espacio público, se adelante sin dilación el procedimiento para su reubicación.

CUARTO: Líbrense por la Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS ERNESTO VARGAS SILVA A LA SENTENCIA T-926 DE 2010

DERECHO AL TRABAJO Y ESPACIO PUBLICO-Caso en que se debió conceder el amparo a los derechos fundamentales por cuanto se hizo una interpretación restrictiva e inconstitucional de los requisitos exigidos (Salvamento de voto)

Estimo que en el presente caso la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional debió revocar la decisión de los jueces de instancia y, en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales invocados. Esto, porque según los argumentos anteriores, en mi

criterio existen razones suficientes para considerar que la decisión de la entidades accionadas de no otorgar la autorización respectiva para que el accionante ejerza su actividad de vendedor informal, no tiene respaldo en la Carta Política. Como se indicó, a esta conclusión se llega si se observa que en el caso concreto se hizo una interpretación restrictiva e inconstitucional de los requisitos exigidos para el efecto por el Consejo Municipal de Manizales en el Acuerdo N° 443 de 1999.

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Corte me permito salvar el voto en la presente oportunidad, de conformidad con los argumentos que a continuación se exponen:

1. Contenido de la sentencia

Mediante la sentencia T-926 de 2010 se revisaron los fallos de tutela que denegaron la acción incoada por Alberto Galvis Giraldo contra el municipio de Manizales, la Secretaría de Gobierno Municipal y la Secretaría de Planeación Municipal de la misma ciudad.

De acuerdo con los hechos indicados en la sentencia, desde hace más de ocho años el actor se desempeña como vendedor informal. Debido a que en el año 2006 la Alcaldía suspendió su labor, en el año 2007 interpuso una acción de tutela a fin de obtener la autorización para continuar con su trabajo. En esa oportunidad, el juez negó el amparo invocado. Sin embargo, en su providencia manifestó que el actor debía (i) esperar a que la administración efectuara su reubicación, según el turno que le había dado para el efecto, esto es, el 1903, de 2400; y (ii) demostrar que acreditaba los requisitos exigidos por el Consejo Municipal de Manizales en el Acuerdo N° 443 de 1999, para acceder a la reubicación referida. En criterio del accionante, en la actualidad reúne los requisitos referidos y por ello interpuso la acción de tutela objeto de estudio por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional.

Para resolver el caso, en primer lugar, en el fallo se sostiene que la solicitud de amparo constitucional no es temeraria, porque existe un hecho nuevo con relación a la primera acción interpuesta: el presunto cumplimiento de los requisitos exigidos en el Acuerdo Municipal N° 443 de 1999. En segundo lugar, se indica que en virtud del principio de confianza legítima, las autoridades no pueden implementar medidas para la recuperación del espacio público, sin prever planes de reubicación para los vendedores informales y sin adelantar procesos administrativos que garanticen su derecho fundamental al debido proceso. Igualmente, se afirma que dichas medidas no pueden ser intempestivas, pues el

otorgamiento de licencias o la simple omisión de la administración en este sentido, puede implicar que los comerciantes informales tengan expectativas legítimas sobre la legalidad de su actividad.

Al abordar el estudio del caso concreto, luego de verificar que el actor no satisface los requisitos exigidos por el Consejo Municipal de Manizales en el Acuerdo N° 443 de 1999, en la sentencia se resuelve denegar la protección de los derechos fundamentales invocados.

2. Motivos del salvamento de voto

No comparto la decisión adoptada en la sentencia T-926 de 2010, porque considero que en el caso concreto se hizo una interpretación restrictiva e inconstitucional de los requisitos exigidos por el Consejo Municipal de Manizales en el Acuerdo N° 443 de 1999.

2.1 En efecto, con relación al primer requisito, este es, “[t]ener aplicado el estudio socioeconómico y que se demuestre que el espacio público es su única fuente de ingreso,” encuentro que aunque en la página 19 se indica que “el actor únicamente tiene la visita domiciliaria con el turno 1903, que es el último grupo de personas por legalizar”, de conformidad con el acápite de pruebas (1.4.2), al expediente se allegó un documento que certifica que el actor “sí aparece registrado en la base de datos de la Secretaría de Planeación Municipal como una de las 2400 personas a quienes se les ha aplicado el estudio socioeconómico para aspirar a obtener una autorización para ocupar el espacio público (...).” (Subraya fuera del texto).

Ahora, si bien en la sentencia se indica que el accionante no ha suministrado la información requerida para concluir el estudio socioeconómico referido, observo que las entidades accionadas no desvirtuaron la manifestación hecha por el actor sobre la difícil situación económica que atraviesa debido a la imposibilidad de desempeñar su actividad como comerciante informal. En este sentido, estimo que dicha afirmación permite acreditar la satisfacción del requisito en comento, porque da cuenta de que “el espacio público es su única fuente de ingreso”.

2.2 Sobre el requisito relativo a “[l]levar ejerciendo la actividad de vendedor informal como mínimo 3 años,” igualmente encuentro que la entidad accionada no presentó pruebas que permitieran concluir que el actor no lleva más de ocho años como vendedor informal, tal y

como éste lo sostuvo en el escrito de tutela.

2.3 En lo tocante al requisito tres, “[n]o tener deudas pendientes con las autoridades judiciales”, considero que se podía haber dispuesto la reubicación del actor en el espacio público y, simultáneamente, haber ordenado al accionante que en un término definido efectuara la presentación de ese documento ante la entidad pública responsable. Juzgo esto, porque la grave afectación de los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital del accionante, implicaba para la Corte el deber de adoptar medidas que permitieran conciliar los intereses en conflicto.

2.4 En mi sentir, al abordar la verificación del requisito denominado “[q]ue ningún miembro de su grupo familiar tenga una autorización para ocupar el espacio público con un punto de venta”, se debió indicar las razones por las cuales en criterio de la Sala dicho requisito tiene sustento constitucional. Lo anterior porque dadas las condiciones de precariedad económica en las que, por lo general, se encuentran las personas que hacen parte del sector informal de la economía, en mi criterio la exigencia del requisito en mención no resulta razonable. Si bien se podría pensar que es necesario fijar un límite al número de personas de un mismo grupo familiar que pueden contar con autorización para ocupar el espacio público, en principio no existe una razón suficiente de orden constitucional que justifique que dos miembros de un grupo familiar no puedan tener esa autorización.

Además, aunque en gracia de discusión se aceptara que el requisito aludido tiene respaldo constitucional, si se tiene que la autorización para ocupar el espacio público es otorgada por las entidades accionadas, éstas debieron suministrar a la Corte la información correspondiente.

De otro lado, la Sala tampoco reparó en que el accionante es el “único proveedor económico de su núcleo familiar”, por lo que se podía presumir que “ningún miembro de su grupo familiar t[iene] una autorización para ocupar el espacio público con un punto de venta.”

2.5 El requisito seis dispone que los interesados en obtener una autorización para ocupar el espacio público de la ciudad de Manizales deben “[p]resentar certificación expedida por la Cámara de Comercio de Manizales sobre la asistencia de titular y suplente a cursos de ética, atención al cliente y relaciones humanas, (...)”. Al respecto, me permito indicar que si bien el accionante no acreditó específicamente la realización de esos cursos, sí probó que ha

asistido al curso de relaciones humanas y formación básica de economía solidaria del SENA, al curso de desarrollo de la mentalidad empresarial de la Cámara de Comercio de Manizales y a la capacitación en mentalidad empresarial, planes empresariales y tipos de sociedad de Actuar Famiempresas (folios 16 a 19, cuaderno 2). Por ello, juzgo que el actor se encuentra debidamente calificado para desarrollar su labor como vendedor informal.

3. Conclusiones

En virtud de lo expuesto, estimo que en el presente caso la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional debió revocar la decisión de los jueces de instancia y, en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales invocados. Esto, porque según los argumentos anteriores, en mi criterio existen razones suficientes para considerar que la decisión de la entidades accionadas de no otorgar la autorización respectiva para que el accionante ejerza su actividad de vendedor informal, no tiene respaldo en la Carta Política. Como se indicó, a esta conclusión se llega si se observa que en el caso concreto se hizo una interpretación restrictiva e inconstitucional de los requisitos exigidos para el efecto por el Consejo Municipal de Manizales en el Acuerdo N° 443 de 1999.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 Cfr. Sentencia T-1215 del 11 de diciembre de 2003. MP. Clara Inés Vargas Hernández.

2 “Ver Sentencias: T-145 del 03 de abril de 1995. MP. Jorge Arango Mejía, T-308 del 13 de julio de 1995. MP. José Gregorio Hernández Galindo, T-091 del 06 de marzo de 1996. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, T-001 del 21 de enero de 1997. MP. José Gregorio Hernández Galindo.”

3 Cfr. Sentencia T-1104 del 06 de noviembre de 2008. MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

4 Sentencia T-387 del 05 de septiembre de 1995. MP. Hernando Herrera Vergara. La

accionante logró que se tutelara el derecho de su hija menor de edad a recibir tratamiento y medicamentos de manera permanente por parte del I.S.S. de Medellín, posteriormente, ella y su hija se trasladan a Barranquilla, en donde se le negó el derecho a recibir el medicamento, por lo que la accionante interpuso una nueva acción de tutela que el juez de instancia negó por temeridad; la Corte consideró que en ese evento se trataba de hechos nuevos y por lo tanto no había temeridad.

5 Sentencia T-007 del 19 de enero de 1994. MP. Alejandro Martínez Caballero. En esa oportunidad, la Corte declaró la temeridad en la conducta del accionante al presentar en tres oportunidades distintas la misma acción de tutela.

6 Sentencia T-016 del 22 de enero de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero. El accionante presentó dos acciones de tutela diferentes por los mismos hechos y contra el mismo demandado, incluyendo algunos elementos adicionales en una de las tutelas para distraer la atención del juez. En este caso, la Corte rechazó las pretensiones del actor.

7 La Corte Constitucional ha considerado que existe justificación para la presentación de una nueva acción de tutela sin que constituya temeridad cuando se invocan nuevos hechos, como cuando la autoridad demandada continúa vulnerando los derechos del tutelante, cuando aparecen nuevas circunstancias (Sentencia T-387 del 05 de septiembre de 1995. MP. Hernando Herrera Vergara) o cuando el rechazo de la primera tutela es atribuible a errores en el trámite de la tutela por parte del juez (T-574 del 14 de diciembre de 1994. MP. José Gregorio Hernández Galindo).

8 Sentencia T-293 del 23 de abril de 2009. MP(E). Clara Elena Gutiérrez Reales.

9 Ver las Sentencias: T-225 del 17 de junio de 1992. MP. Jaime Sanín Greiffenstein, T-617 del 13 de diciembre de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero, SU-360 del 19 de mayo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero y T-772 del 04 de septiembre de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Sentencia T-940 del 19 de noviembre de 1999. Vladimiro Naranjo Mesa.

11 Cfr. Ibídem. Sentencia T-772 del 04 de septiembre de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Ibídem. Sentencia SU-360 del 19 de mayo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero.

14 Cfr. Sentencia T-053 del 24 de enero de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

15 “García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Civitas-Madrid. Pág. 375.”

16 “Sentencia T-438 del 17 de septiembre de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero.”

17 Cfr. Sentencia T-729 del 25 de agosto de 2006. MP. Jaime Córdoba Triviño.

18 “Sentencia T-160 del 29 de abril de 1996. MP. Fabio Morón Díaz.”

19 Ibídem. Sentencia T-729 del 25 de agosto de 2006. MP. Jaime Córdoba Triviño.

20 Ibídem. Sentencia T-053 del 24 de enero de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

21 Ibídem. Sentencia T-053 del 24 de enero de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

22 Ibídem. Sentencia SU-360 del 19 de mayo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero.