

Sentencia T-020/00

DERECHO AL TRABAJO-Ejercicio del comercio informal/ESPACIO PUBLICO-Preservación

El trabajo es un derecho y una obligación social que goza de la especial protección del Estado, y la Carta Política señala que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. El artículo 334 Ibídem establece que el Estado intervendrá de manera especial para asegurar el pleno empleo y conseguir que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, todo lo cual se vería frustrado en la práctica si el derecho al trabajo pasara a segundo lugar respecto del espacio público y del necesario proceso de su recuperación. A la inversa, el objetivo de preservar el espacio público y de defenderlo contra quienes lo invaden es también de carácter constitucional, por lo que, puestos en confrontación en circunstancias concretas los dos conceptos, ambos obligatorios para las autoridades, no puede el uno ser sacrificado en aras del otro, y ambos deben recibir adecuado tratamiento administrativo y judicial.

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA

La confianza legítima es un principio que, como lo ha destacado la Corte, deriva de los postulados constitucionales de seguridad jurídica, respeto al acto propio y buena fe, y busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la Administración, desconociendo antecedentes en los cuales aquél se fundó para continuar en el ejercicio de una actividad o en el reclamo de ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades.

VENDEDOR ESTACIONARIO DISCAPACITADO-Protección y reubicación

No se presta a duda que, cuando la Administración decide despejar el espacio público, desplazando a vendedores ambulantes o estacionarios que derivan su sustento de actividades informales, surge un conflicto de derechos. Y, en caso de no haberse hallado solución administrativa -la que ha debido propiciarse, evitando llegar a los procedimientos de desalojo sin previa reubicación de los afectados-, la controversia ha de ser resuelta por el juez de tutela en cada caso particular, previo el estudio de las circunstancias especiales en que se encuentra el solicitante, las que se relacionan no solamente con sus necesidades de trabajo sino con su estado -que puede requerir protección adicional, como ocurre con los

minusválidos- y con la posesión de la autorización estatal, actual o pasada, para operar como comerciante informal en una determinada zona.

Referencia: expediente T-245137

Acción de tutela instaurada por Ivan Mancera Prieto contra la Alcaldía Menor de Santafé, Localidad Tercera.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C. el veinticuatro (24) de enero de dos mil (2000).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Ivan Mancera Prieto instauró acción de tutela contra la Administración Distrital de la capital de la República por violación de sus derechos al trabajo y a la digna subsistencia, los cuales, según la demanda, le fueron vulnerados a causa del desalojo de que fue objeto dentro del programa de recuperación del espacio público.

En efecto, en su condición de discapacitado, derivaba su sustento del producido de la venta de mercancía que realizaba en la calle 15 N° 8-71, la cual le generaba ganancias de por lo menos \$250.000 mensuales.

Con el producto de la venta de sus mercancías, el actor pagaba el arriendo, cubría sus necesidades primarias y podía, en cierta medida, vivir dignamente. En la actualidad se encuentra desempleado y debido a sus limitaciones físicas no le es posible conseguir otro trabajo, ya que al ser desalojado del sitio en que lo desempeñaba, no se le brindó ninguna alternativa de reubicación.

Solicita que, mediante la tutela, se le repare el daño que se le ha causado y se le reubique

laboralmente, pues se encuentra en una situación económica crítica.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante Fallo del 13 de agosto de 1999, resolvió declarar improcedente la tutela solicitada, por considerar que la acción no fue interpuesta como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Manifestó el Tribunal que el interés particular debe ceder al interés general, y dijo que, además, se había seguido en el caso concreto el procedimiento de orden policivo.

Expresó que el accionante, quien ha debido hacerlo, no obró dentro de dicho proceso para hacer efectivo su derecho de defensa, por lo cual concluyó con el agotamiento de la vía gubernativa.

Señaló el juez que la Alcaldía de la Localidad Tercera había adelantado los trámites de ley que generaron la decisión de declarar como contraventores, en perjuicio del espacio público a las personas dedicadas al ejercicio de actividades de comercio informal en el mencionado sector.

“Así las cosas -manifestó-, no puede alegarse la existencia de violación al trabajo y, ante el argumento de ser una persona minusválida, digna de ser benefactora de reubicación o de restitución económica, no se encuentra debidamente justificada tal situación, no se acredita edad ni gravedad de la enfermedad y, menos aún, dictamen médico que indique incapacidad laboral, que tampoco generaría obligación al Estado de contravenir la ley en perjuicio del interés general para satisfacer el particular del actor”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. El trámite administrativo no constituye medio de defensa que excluya la acción de tutela. No se puede exigir a la persona afectada haberse hecho parte en un proceso cuya existencia ignoraba

El juez de primera instancia ha descartado la tutela por considerar que el actor ha debido hacer valer sus derechos en el proceso policivo adelantado por la Administración.

No lo estima así la Corte y, por el contrario, reitera su doctrina en el sentido de que, cuando el artículo 86 de la Constitución hace improcedente la tutela si existen otros medios de defensa judicial, salvo el caso de perjuicio irremediable, no se está refiriendo a procedimientos o actuaciones administrativas sino específicamente a procesos contemplados en el ordenamiento jurídico que se deban instaurar ante los jueces y que los jueces resuelvan. Son tales procesos los que tienen la misma jerarquía de la tutela y los que podrían, con arreglo a la Constitución, desplazarla.

Con mayor razón ha de rechazarse el argumento de improcedencia de la tutela cuando se intenta remitir al accionante a la misma instancia en la cual ella afirma que le han sido violados sus derechos.

Así, si lo que el demandante en este caso controvierte es la vulneración del debido proceso y de otros derechos fundamentales suyos durante la actuación de la Alcaldía, mal puede indicársele que el medio apto para su protección es o ha debido ser el de carácter policivo del cual se queja.

2. Necesidad de que la Administración y los jueces armonicen en los casos concretos los derechos fundamentales que puedan entrar en aparente pugna. Carácter relativo de los derechos. El espacio público y la protección especial al trabajo. La confianza legítima. El debido proceso en esta clase de actuaciones

La Corte Constitucional concederá la tutela solicitada, por cuanto estima -analizadas las pruebas que obran en el expediente- que los derechos fundamentales del actor, en particular el que tiene al trabajo como medio para subsistir dignamente y el derecho a la igualdad, además del debido proceso, han sido vulnerados por la conducta de la Administración.

En efecto, la actividad de Mancera Prieto ha sido durante doce años la de vender mercancías misceláneas en Bogotá, en calidad de vendedor estacionario, y es claro que, dada su situación de disminuido físico, a la cual se agrega la inexistencia en su caso de un empleo remunerado, de la enunciada actividad derivaba sus ingresos -que no eran muy altos (aproximadamente \$250.000 mensuales)-, y tenía recursos apenas suficientes para subsistir.

La decisión adoptada por la Alcaldía de Santafé, Localidad Tercera, de esta ciudad, el 30 de

julio de 1998 implicó que al accionante se lo tuviera por contraventor, en perjuicio del espacio público, y se dispusiera el levantamiento de la caseta y demás efectos destinados al ejercicio de su actividad de comercio informal, desplazándolo del sitio que a lo largo de varios años ocupó en tal condición.

La determinación de la Alcaldía cobijó no solamente al actor sino a todos los vendedores ambulantes que ocupaban el espacio público en un determinado sector de Santa Fe de Bogotá, claramente señalado en la resolución correspondiente. Esta fue dictada después de un sumarísimo procedimiento policivo provocado por solicitud de un ciudadano.

Del texto de dicho acto se desprende que el único trámite llevado a cabo por la administración antes de proferirlo consistió en una solicitud a la Tercera Estación de Policía para que visitara los sectores correspondientes, “con el propósito de evidenciar el hecho contenido en la causa petendi”, en cumplimiento de lo cual se efectuó un operativo de recuperación de la vía pública.

Resulta de lo analizado por la Corte que, por una parte, ninguno de los vendedores ambulantes o estacionarios afectados -para el caso concreto, Iván Mancera Prieto- tuvo oportunidad de defensa en el curso de la actuación administrativa -al menos la resolución expedida no da cuenta de ello-, y además, tratándose de una persona con limitaciones físicas, para nada se tuvo en cuenta su particular circunstancia, y no se dispuso su reubicación, con el fin de salvaguardar el derecho al trabajo.

Ahora bien, con el objeto de obtener que los derechos consagrados en la Carta y el conjunto de la preceptiva de la misma puedan convivir, esta Corte ha tratado de armonizar, en casos como el que se estudia, dos intereses encontrados: por un lado el interés general que reclama el derecho al espacio público, al cual hace referencia el artículo 82 de la Carta, y por el otro el derecho al trabajo y la obligación constitucional consagrada en cabeza del Estado (art. 54), de propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar, ya que, según el artículo 25 de la Constitución, el trabajo, con independencia de cuál sea su modalidad -la llamada economía informal no está excluída-, merece la especial protección del Estado.

El artículo 82 de la Carta Política contempla, también como deber de la organización estatal, el 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”.

El trabajo es un derecho y una obligación social que goza de la especial protección del Estado, y la Carta Política señala que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. El artículo 334 *Ibíd*em establece que el Estado intervendrá de manera especial para asegurar el pleno empleo y conseguir que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, todo lo cual se vería frustrado en la práctica si el derecho al trabajo pasara a segundo lugar respecto del espacio público y del necesario proceso de su recuperación.

A la inversa, el objetivo de preservar el espacio público y de defenderlo contra quienes lo invaden es también de carácter constitucional, por lo que, puestos en confrontación en circunstancias concretas los dos conceptos, ambos obligatorios para las autoridades, no puede el uno ser sacrificado en aras del otro, y ambos deben recibir adecuado tratamiento administrativo y judicial.

Sobre estos aspectos es pertinente transcribir algunos apartes del Fallo SU-360 de 1999, dictado por esta Corte, que fijó los parámetros para resolver este conflicto en materia de tutela:

“A partir de 1992, muchas sentencias de tutela han decidido sobre las peticiones de vendedores ambulantes y estacionarios, que reclaman su derecho a trabajar cuando surgen decisiones policivas de desalojo, orientadas a la recuperación del espacio público. Tradicionalmente se da por sentado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional que existe conflicto entre la recuperación del espacio público y el trabajo informal en esos sitios. Es decir, que el crecimiento natural de las ciudades, bien sea por abandono del campo, por desplazamientos forzados, o por otras razones, lleva a muchas personas, que no pueden ser captadas por las formas corrientes de trabajo subordinado, a la ocupación del espacio público en las ciudades para desarrollar allí un trabajo informal y obviamente contrario al derecho de todas las personas a usar y disfrutar de ese espacio público.

Cuando esta contradicción de alto contenido social es llevada ante el juez constitucional, sobre todo cuando ya hay órdenes policivas de desalojo, el funcionario judicial, en sentencia de tutela, busca hacer respetar el espacio público, pero también protege el derecho al trabajo de esas personas siempre y cuando estén dentro de las circunstancias que la teoría denomina de la “confianza legítima”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-360 del 119 de

mayo de 1999. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

La confianza legítima es un principio que, como lo ha destacado la Corte,

Deriva de los postulados constitucionales de seguridad jurídica, respeto al acto propio y buena fe, y busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la Administración, desconociendo antecedentes en los cuales aquél se fundó para continuar en el ejercicio de una actividad o en el reclamo de ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades.

Como lo destacó esta Corte en el Fallo C-478 de 1998 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), “se trata de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades”, pero, “si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege”, toda vez que “en tales casos, en función de la buena fe (C.P. art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación”.

El ejemplo que ha utilizado la jurisprudencia para ilustrar los alcances del principio enunciado es justamente el que, con perfiles similares al presente, muestra la circunstancia de una persona ante la Administración cuando ésta decide sorpresivamente prohibir una actividad o práctica que era permitida, lícita y aun auspiciada por la autoridad, según sus actuaciones anteriores. En tales eventos es deber del estado facilitar a todos aquellos que ejecutaban la práctica o desempeñaban la actividad respecto de la cual se ha producido el cambio en las políticas administrativas una adaptación razonable, en términos tales que la implantación abrupta de los nuevos criterios no signifique daño o perturbación para el ejercicio de sus derechos.

Claro está, no significa ello que la protección de la confianza legítima se erija en impedimento absoluto para que las autoridades adopten políticas innovadoras, menos todavía si lo hacen en desarrollo de mandatos emanados del propio orden jurídico, como acontece con la preservación, conservación y recuperación del espacio público, que tiene sustento en la Constitución Política y en el artículo 131 del Código Nacional de Policía.

Lo que ocurre, sin embargo, es que tales correcciones en el rumbo de la gestión administrativa y en la adecuación de los procedimientos a los imperativos sociales no puede desconocer la dignidad humana ni los derechos fundamentales de quienes habían venido actuando objetivamente fundados en la confianza legítima que en ellos provocaba el habitual comportamiento de las autoridades.

En el asunto materia de examen, el artículo 132 del Código Nacional de Policía, ya mencionado, faculta a los alcaldes para que, cuando se trate de la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales, dicten resolución para el efecto, que deberá cumplirse en un plazo no mayor de 30 días.

El ejercicio de esa atribución de policía permite, en consecuencia, que si una determinada Administración adopta como política, digna de ejecutar prioritariamente en una ciudad o municipio, la recuperación del espacio público -que, se repite, tiene fundamento en la propia Carta-, aplique el aludido procedimiento, pero debe anotarse que, para no contrariar la Constitución ni cercenar derechos fundamentales, no se trata de un uso arbitrario de la facultad, pues ésta debe someterse a postulados como los del debido proceso, la protección especial al trabajo, la igualdad y la confianza legítima del ciudadano.

No es lícito, entonces, que la Administración, con la mira puesta únicamente en la expresada finalidad -en sí misma plausible-, atropelle a quienes, con base en la Constitución, reclaman que sus derechos sean respetados.

Esta Corporación ha avalado las actuaciones de las autoridades con miras a rescatar el espacio público como una medida legítima en beneficio de los derechos de la comunidad y del interés general o colectivo, que debe prevalecer sobre particular.

Así lo ha determinado la Corte:

“a) Como ya se dijo, la defensa del espacio público es un deber constitucionalmente exigible, por lo cual las autoridades administrativas y judiciales deben ordenar su vigilancia y protección.

c) Pese a que, el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la

jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y que se dispongan políticas que garanticen que los “ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado Social de Derecho” (Sentencia T-396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell).

d) De ahí que las personas que usan el espacio público para fines de trabajo pueden obtener la protección, a través de la acción de tutela, siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima con las condiciones que la jurisprudencia ha indicado. Es así como los comerciantes informales pueden invocar el aludido principio de confianza legítima, si demuestran que las actuaciones u omisiones de la administración anteriores a la orden de desocupar, les permitía concluir que su conducta era jurídicamente aceptada, por lo que esas personas tenían certeza de que “la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga” (Sentencia T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Dentro de este contexto, constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores ambulantes: las licencias, permisos concedidos por la administración (sentencias T-160 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz, T-550 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-778 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra), promesas incumplidas (sentencia T-617 de 1995), tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración (sentencia T-396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell y T-438 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero). Como corolario de lo anterior se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados unilateralmente por la administración, sin que se cumplan con los procedimientos dispuestos en la ley.”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-360 de 1.999. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

No se presta a duda que, cuando la Administración decide despejar el espacio público, desplazando a vendedores ambulantes o estacionarios que derivan su sustento de actividades informales, surge el indicado conflicto de derechos. Y, en caso de no haberse hallado solución administrativa -la que ha debido propiciarse, evitando llegar a los procedimientos de desalojo sin previa reubicación de los afectados-, la controversia ha de ser

resuelta por el juez de tutela en cada caso particular, previo el estudio de las circunstancias especiales en que se encuentra el solicitante, las que se relacionan no solamente con sus necesidades de trabajo sino con su estado -que puede requerir protección adicional, como ocurre con los minusválidos- y con la posesión de la autorización estatal, actual o pasada, para operar como comerciante informal en una determinada zona.

Siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación, se hace necesario entonces examinar la confianza legítima que, según lo dicho, viene a constituirse en una derivación del principio de la buena fe, pues si la persona que desarrolla o ha desarrollado la actividad con un permiso otorgado por la respectiva autoridad, cumple debidamente con la normatividad impuesta, o actúa confiando en los precedentes sentados por la propia Administración, mal podría ser desalojada de la noche a la mañana, sin que se estudiara la posibilidad de reubicarla o de brindarle otras oportunidades para seguir laborando, menos todavía si en su caso no se ha seguido un trámite mínimo que le haya garantizado debido proceso y posibilidades ciertas de defensa.

En consecuencia, la Corte debe reiterar que, previamente a cualquier desalojo para recuperar el espacio público, es necesario adelantar un trámite administrativo claro, sujeto a reglas previas y comunicadas a los posibles afectados, en cuyo curso éstos puedan hacer exposición de sus razones y circunstancias. Si tal procedimiento se omite, la autoridad incurre en vía de hecho tutelable, pues desconoce el derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Carta, a cuyo tenor el debido proceso debe estar presente, no sólo en los trámites judiciales sino en todas las actuaciones administrativas.

Veamos lo acontecido en el caso de autos:

A folio 3 del expediente se encuentra un resumen de la historia clínica número 424071, correspondiente a Iván Mancera Prieto, en la cual se consigna como diagnóstico definitivo “Leucoencefalopatía tóxica desmielinizante”, que le ha producido disminución de fuerza -en los miembros inferiores inicialmente y posteriormente en los superiores-, asociada a desequilibrio, en un proceso patológico que puede conducir a una paraplejia, según concepto médico, y que evidentemente ocasiona una incapacidad física significativa.

De la información obrante en el expediente y allegada por la parte accionada no se desprende que dentro del proceso de desalojo de los vendedores ambulantes se haya llevado

a cabo algún estudio previo de reubicación ni se haya tenido en cuenta la crítica situación que pudo generarse para muchas familias que, como en el caso del peticionario, derivaban su sustento de la venta informal de sus productos.

Se ha incurrido entonces, aparte de la ya expuesta transgresión al debido proceso, en una clara vulneración del derecho al trabajo, y se ha desconocido abiertamente el precepto del artículo 54 de la Carta, que consagra como una obligación del Estado la de propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar, garantizado además a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

También se ignoró el precepto contenido en el artículo 13 ibídem, según el cual “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. Y de la misma manera, se quebrantó el artículo 47 de la Constitución que obliga al Estado a adelantar una política de integración social a favor de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, y no a la inversa, como en esta ocasión, en que las autoridades distritales han obrado de espaldas a la circunstancia específica del minusválido.

La Sala concederá la tutela para la protección de los derechos fundamentales vulnerados y revocará el fallo de instancia.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el Fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, el 13 de agosto de 1999, al resolver sobre la acción de tutela incoada por Ivan Mancera Prieto contra la Alcaldía Menor de Santafé, Localidad Tercera y, en su lugar, CONCEDER la protección a los derechos a la dignidad humana, a la igualdad, al trabajo y al debido proceso.

Segundo.- ORDENASE a la Alcaldía Menor de Santafé, Localidad Tercera, que dentro del

término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, ubique al señor Ivan Mancera Prieto en un lugar adecuado a sus condiciones físicas y apto para que pueda seguir desempeñando el trabajo de vendedor ambulante que ejerció durante varios años, en condiciones dignas y justas.

Tercero.- El desacato a lo aquí dispuesto acarreará las sanciones previstas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca supervisará el exacto cumplimiento de lo que en esta providencia se ordena.

Cuarto.- Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General