

Sentencia T-021/00

VENDEDOR ESTACIONARIO-Reubicación

Concedida la tutela, con base en la confianza legítima y en el principio de la buena fe -para armonizar el objetivo de interés general con sus derechos individuales-, se ordene que sea reubicada de inmediato de modo que le sea posible trabajar con dignidad, en un sitio adecuado para ese fin, bajo la supervigilancia del juez de primer grado.

Referencia: expediente T-246045

Acción de tutela instaurada por Belarmina Monroy Contra la Alcaldía Menor de Santafé, Localidad Tercera.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinticuatro (24) días del mes 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

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Civil, a propósito de la acción de tutela instaurada por Belarmina Monroy contra la Alcaldía Menor de Santafé, Localidad Tercera, en la capital de la República.

Belarmina Monroy -vendedora estacionaria- interpuso acción de tutela para que se le protegiera sus derechos a la vida, a un trato igualitario, al trabajo y al debido proceso. Manifestó que fue desalojada del sitio en el cual desempeñaba su actividad de comercio informal, donde vendía dulces y cigarrillos, y que el desalojo se produjo mediante decisión administrativa arbitraria, ya que ella contaba con licencia de funcionamiento, según señaló en su escrito.

Según la demanda, la señora Monroy cuenta con 64 años de edad, no ha adelantado estudios, es viuda y tiene un hijo. La decisión de desalojo -de acuerdo con el libelo- ha puesto en peligro su subsistencia e integridad física, pues con su trabajo compraba, además de lo necesario para su sustento, los medicamentos indispensables para el cuidado de su salud.

Afirmó que nunca fue notificada de la acción de desalojo que se seguía, ni se la vinculó al proceso administrativo, lo cual le impidió aportar pruebas o documentos para su defensa, perdiendo incluso algunos productos y mercancías que le fueron retenidos.

Frente al daño causado, pidió que se le restableciera en su sitio de trabajo o se la reubicara, o, en su defecto, que la indemnizaran para tener así una vejez digna, ya que, en su criterio, debe existir una proporcionalidad entre la aplicación del acto administrativo de desalojo y el sacrificio patrimonial sufrido.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

El Juzgado Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá, en providencia del dos (2) de julio de 1999, negó la tutela solicitada por considerar que “del adecuado cumplimiento de un deber constitucional por parte de las autoridades no se puede deducir violación de los derechos fundamentales constitucionales, razón por la cual son legítimas las actuaciones administrativas dirigidas a restituir el espacio público por parte de quienes irregularmente lo ocupan”.

Y agregó: “El conflicto que puede surgir entre el cumplimiento de este deber y algunos derechos fundamentales, específicamente el derecho al trabajo de los vendedores estacionarios, lo resuelve la propia Constitución al establecer en el art. 82 que la destinación del espacio público es para uso común, “el cual prevalece sobre el interés particular”.

Además señaló el juez en su fallo que la licencia de funcionamiento se encontraba vencida desde antes de la vigencia de la Constitución del 91, razón por la cual no puede invocarse como fundamento para la protección reclamada. Tampoco existió, en concepto del Juez, vulneración alguna al debido proceso, pues de la Resolución 067 de 1998 se desprende que la Alcaldía accionada solicitó a la Tercera Estación de Policía visitar tales sectores con el propósito de verificar los hechos. Además, en el sentir del juez, se aplicaron las mismas reglas que las observadas respecto de todos los vendedores, de donde resulta que no puede

afirmarse que se esté dando un trato diferenciado a la peticionaria.

Formulada impugnación por la accionante contra el proveído judicial, correspondió decidir en segunda instancia al Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, Sala Civil, que lo confirmó en su integridad, toda vez que no estimó vulnerados los derechos fundamentales invocados.

Señaló el Tribunal:

“Respecto a los derechos al trabajo y a la igualdad impetrados, es necesario hacer énfasis en que como lo sostuvo el a quo, estos no resultan vulnerados por el hecho del desalojo, ya que con dicha medida y su cumplimiento no se le prohíbe a la accionante que realice la actividad que ejerce en un lugar en donde su desarrollo esté permitido y tampoco se presenta una situación grave e inminente que hiciera impostergable adoptar una medida urgente para la defensa de los derechos cuya protección se invoca; por lo que no es procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio. De otra parte, no aparece acreditado en la actuación que a la accionante se le hubiera otorgado un tratamiento diferente al de otras personas que al igual que ellas, se encontraran ocupando espacio público como vendedores; por lo que no se determina, como se aduce, que la autoridad accionada haya incurrido en violación del derecho a la igualdad...”.

También manifestó el Tribunal que los derechos fundamentales no son absolutos; tienen límites y restricciones en los derechos de los demás, en la primacía del orden jurídico y en los factores de seguridad, moralidad y salubridad públicos, que no pueden verse sacrificados en aras de un ejercicio arbitrario de las prerrogativas individuales.

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

La armonización de los derechos fundamentales y la recuperación del espacio público. La confianza legítima. Reiteración de la jurisprudencia. Violación del debido proceso por falta de notificación en una actuación administrativa

Para resolver favorablemente a las pretensiones de la solicitante, comerciante informal desalojada sin derecho efectivo de defensa y omitiendo la Administración reubicarla en un lugar apto para el ejercicio de su actividad, es suficiente reiterar los conceptos que la Sala, precisamente en esta fecha, ha consignado:

“...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”.

Esta disposición debe armonizarse con las contenidas en los artículos mencionados sobre trabajo, que plasman además principios universales, reconocidos y proclamados en tratados públicos que obligan a Colombia, y que no pueden dejarse de lado cuando se busca por la Administración recuperar el espacio público.

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.

(...)

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”.

Esta disposición debe armonizarse con las contenidas en los artículos mencionados sobre trabajo, que plasman además principios universales, reconocidos y proclamados en tratados públicos que obligan a Colombia, y que no pueden dejarse de lado cuando se busca por la Administración recuperar el espacio público.

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.

(...)

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". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-020 del 24 de enero de 2000).

En este caso resulta evidente que el debido proceso no fue tenido en cuenta por la Administración, ya que se fundó apenas en informe policivo, sin audiencia de la afectada, y desconociendo el deber de notificarle acerca del procedimiento que en su contra se iniciaba.

Tal notificación resulta indispensable, como garantía orientada a permitir que la persona directamente concernida por el trámite policivo haga conocer de la Administración los argumentos que la favorecen, explique su conducta y permita el adecuado uso del derecho a presentar pruebas o a controvertir las que se alleguen en su contra. Se trata, ni más ni menos, que de asegurar las posibilidades de defensa del gobernado frente al poder de las autoridades, que en un Estado de Derecho encuentra sus límites en el ordenamiento jurídico. Busca éste que, cuando de una actuación administrativa puedan resultar efectos negativos para el particular, pueda él hacer efectivos sus derechos en el curso de un proceso imparcial y ajustado a reglas predeterminadas en la ley, pues la Administración no goza de facultades omnímodas, por plausibles que sean los objetivos que con su actividad persiga.

De otra parte, en lo que toca con este asunto, debe haber lugar a que, en el caso de los vendedores ambulantes o estacionarios, la autoridad conozca si existe o no en la circunstancia concreta un cierto grado de confianza legítima que les otorgue derechos, en los términos en que lo ha expuesto la jurisprudencia de la Corte.

Para la Sala es claro que, habiéndose desconocido el debido proceso (art. 29 C.P.), se lesionaron a la vez los derechos a la igualdad y al trabajo de la actora, y que, en cuanto no pudo defenderse en el curso del trámite administrativo, debe ser privado de validez el acto que la afectó, y debería dársele nueva oportunidad de defensa.

No obstante, la Sala encuentra que el proceso administrativo adelantado ya se agotó en cuanto a sus objetivos de recuperación del espacio público: la zona fue despejada; levantadas las casetas de los vendedores estacionarios; desplazados del sitio los comerciantes informales. Todo lo cual implica que no tiene sentido la reiniciación del proceso administrativo en el caso de la accionante; ni tampoco que ésta vuelva a ocupar el puesto que antes ocupaba, por sustracción de materia.

No queda otra opción que, concedida -como lo será- la tutela, con base en la confianza legítima y en el principio de la buena fe -para armonizar el objetivo de interés general con sus derechos individuales-, se ordene -como se hará- que sea reubicada de inmediato de modo que le sea posible trabajar con dignidad, en un sitio adecuado para ese fin, bajo la supervigilancia del juez de primer grado.

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 Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Civil, el once (11) de agosto de mil novecientos noventa y nueve, al resolver sobre la acción de tutela instaurada por Belarmina Monroy contra la Alcaldía Menor de Santafé, Localidad Tercera, y, en consecuencia, proteger los derechos de la accionante al trabajo, al debido proceso, a la buena fe y al trato administrativo derivado de la confianza

legítima.

Segundo.- ORDENAR a la Alcaldía Menor de Santafé, Localidad Tercera, de esta ciudad, que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, reubique a Belarmina Monroy en un lugar apto para el ejercicio de su actividad de comercio informal en condiciones dignas, cuando menos iguales a las que existían antes de expedida la Resolución 067 de 1998, por medio de la cual fue desalojada, acto que queda sin efectos.

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

El Juez Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá vigilará que este Fallo sea cumplido de manera inmediata y cabal.

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

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General