

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Aplicación

El eje sobre el cual ha girado el amparo a los vendedores ambulantes es lo que la doctrina especializada considera como la confianza legítima. Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica y buena fe, adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible. Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. Los elementos probatorios permiten la calificación de estar la vendedora informal que instauró la tutela, cobijada con la confianza legítima porque demostró la confianza legítima con: licencia de la oficina de registro, licencia de vendedora estacionaria, y fue censada. Por lo tanto, la amenaza de desalojo que surge de los requerimientos de la policía para que se retire del sitio (así no exista actuación administrativa), el hecho palpable de que hay una política del Distrito de recuperar el espacio público en el centro de la ciudad y por otro lado, como la peticionaria no se halla dentro del programa de reubicación; todo ello es motivo suficiente para que la tutela prospere, en cuanto a la petición subsidiaria.

VENDEDOR ESTACIONARIO-Reubicación

La reubicación no es otra cosa que irse a otro sitio, en ocasiones sin políticas claras sobre si lo que se busca es saltar de la economía informal a la economía formal, pero si, como es apenas natural, no se trata solamente de cambio de sitio sino que adicionalmente uno de los objetivos que se persigue es evitar que crezca el desempleo, la reubicación se convierte en un método que no puede ser el único.

Referencia: expediente T- 261175

Acción de tutela instaurada por Margarita Sua Barrera contra la Alcaldía de Santafé de Bogotá.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., primero (1) de febrero del dos mil (2.000).

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado 87 Penal Municipal de Santafé de Bogotá y por el Juzgado Primero Penal del Circuito de esta ciudad contra la Alcaldía Local de Santafé de Bogotá.

ANTECEDENTES

1. HECHOS

1.1. La señora Margarita Sua, mayor de 60 años, ha venido derivando su subsistencia y la del núcleo familiar, con la venta de productos varios, en una caseta ubicada en la carrera 8 frente al N° 20-00 la cual fue autorizada según licencia 7124 de la oficina de Registro y Control de la Secretaría de Gobierno; además, en el año de 1985 fue censada como vendedora bajo el N° 006743; posteriormente en el año de 1986 se le expidió la licencia de vendedora estacionaria, con el N° 0169.

1.2. Dice la peticionaria:

“Frente al conflicto del espacio público y el derecho al trabajo la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que las autoridades deben reglamentar las ventas ambulantes, diseñar planes y programas de reubicación de vendedores, construir centros comerciales de conformidad con el Código Distrital de Policía en su Artículo 464, decretos reglamentarios del acuerdo 3 de 1997 que autorizo las ventas ambulantes y estacionarias de la ciudad y que la

actual Administración no ha dado cumplimiento, como si lo hicieron anteriores Administraciones cuando reubicaron vendedores de Chapinero, Centro Av. 19 y Calle 12, Restrepo, Venecia entre otros donde construyeron centros Comerciales y módulos especiales previo a la recuperación del espacio público conforme al decreto 446 de 1990 tal como lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional en sus sentencias de tutela al respecto.”

1.3 Según la peticionaria que se ha obstaculizado su trabajo de vendedora estacionaria, desde 1991 y que en los últimos días, la policía le ha dicho que no puede estar en ese sitio. Dice que interpone la acción a manera de prevención ya que en los últimos seis meses ha acudido a la Alcaldía para que no le obstaculicen el trabajo pero no la atendieron y le decían que eran “cosas del Alcalde Mayor”

1.4. El lugar donde la peticionaria actúa como vendedora ambulante, parece que no corresponde a la Alcaldía Local de Santafé sino a la de Los Mártires; de todas maneras ambas Localidades se han pronunciado en la presente tutela.

1.5. Lo que solicita la peticionaria es lo siguiente:

“ordenar la suspensión inmediata de la acción perturbadora de mi derecho al trabajo y a la subsistencia del núcleo familiar por ser mujer cabeza de familia y también por estar en la condición de pertenecer a la tercera edad.

Como subsidiaria a lo anterior se ordene al señor Alcalde se me incluya en los programas de reubicación.”

2. PRUEBAS

2.1. Informe del Alcalde Local de los Mártires, de 30 de agosto de 1999. Dice que en agosto de 1999 no se adelanta proceso contra Margarita Sua, pero se agrega que si se demuestra que ella está protegida por la confianza legítima se concertará con el Fondo de Ventas Populares la posible reubicación.

2.2. Licencia de la oficina de registro y control de vendedor estacionario, expedida por la Alcaldía en 1981.

2.3. Documento de 1985, en el cual consta que fue censada.

2.4. Licencia de vendedora estacionaria (en la carrera 8 N° 20.000) expedida por la Secretaria de gobierno y el Alcalde Menor (Zona 3; Santafé) en 1987.

3. SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

Conoció el Juzgado 87 Penal Municipal de Santafé de Bogotá, quien pronunció sentencia el 23 de julio de 1999, no concediendo la tutela, porque no hay trámite administrativo contra la accionante y sólo ha sido hostigada por la policía metropolitana y eso no significa que se le viole derecho alguno.

En segunda instancia decidió el Juzgado Primero Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, el 20 de septiembre de 1999, quien confirmó lo decidido por el a-quo. Se limitó a decir que la peticionaria estaba “muy seguramente mal asesorada por algún leguleyo” y que la acción debería fracazar como quiera que ningún derecho le habría sido amenazado y mucho menos conculcado.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. COMPETENCIA

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes y por la escogencia del caso hecho por la Sala de Selección.

A. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

1. Del concepto de espacio público y su protección constitucional.

En varios fallos, referentes a vendedores ambulantes de la ciudad de Santafé de Bogotá que han interpuesto acción de tutela para no ser desalojados, la Corte Constitucional ha expresado, entre muchos argumentos, los siguientes:

De conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentra a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce

y utilización común e indiscriminado de tales espacios colectivos.

La protección del espacio público, así entendida, responde a la necesidad de conciliar los diferentes ámbitos y esferas sociales en un lugar común, sin desconocer, en todo caso, el principio constitucional consagrado en el artículo primero de la Carta, mediante el cual se garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses privados, en beneficio de la colectividad.

El tema del espacio público, a partir de la Constitución de 1991, adquiere una clara connotación constitucional que supera los criterios del derecho administrativo y civil, previamente delimitadores de la noción y su contenido y de las atribuciones de la autoridad en cuanto a su manejo y tratamiento en la legislación.

Para comprender la esencia de lo anteriormente mencionado, debe entenderse por espacio público, en virtud de la ley 9ª de 1989 sobre reforma urbana, el “conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.”¹ Esta definición, amplía conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente entendida en la legislación civil ² (Artículos 674 y 678 C.C.). En otras palabras, lo que caracteriza a los bienes que pertenecen al espacio público, es su afectación al interés general³ y su destinación al uso directo o indirecto en favor de la colectividad. Ahora bien, en el uso o administración del espacio público, las autoridades o los particulares deben propender, no sólo por la protección de la integridad del mismo y su destinación al uso común, sino también, - atendiendo el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos-, por facilitar el adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a éstos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad ⁴

El trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes⁵, puede llegar a vulnerar no sólo derechos constitucionales individuales de los peatones, y aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso

libre y a las que no lo tiene. En efecto, algunos estudios y estadísticas sugieren que los actos de perturbación que ocurren en un sitio público, posiblemente afectan a miles de personas por hora⁶. Los ciudadanos, entonces, a mayor desorden en las áreas comunes, tienen la tendencia de disminuir su acceso a ellas, generando en consecuencia un detrimento de esas mismas localidades y una disminución en su utilización por parte de la sociedad en general. Esas situaciones como consecuencia, crean la necesidad de cerrar establecimientos de comercio y de trasladar y cambiar los lugares de trabajo de muchas personas, en razón de la complejidad que adquieren tales zonas, el difícil el acceso a ellas, al parqueo, e incluso el favorecimiento de actividades ilícitas.

Adicionalmente, las repercusiones pueden ser no sólo colectivas, sino también privadas, y acarrear la vulneración del derecho a la libertad de locomoción de los transeúntes al cual alude el artículo 24 de la Carta⁷, en cuanto se impide a las personas transitar en espacios que, por su carácter público, deben ser accesibles para todos los miembros de la comunidad en igualdad de condiciones. También se puede infringir “el derecho a la seguridad personal de los peatones y vehículos que se sirven de esos bienes públicos que son las vías, parques, aceras, etc. y el muy importante interés de los comerciantes aledaños que no solamente pagan sus impuestos, utilizan los servicios públicos domiciliarios y cumplen la ley, sino que también representan una actividad económica garantizada igualmente por la Constitución (art. 333 y ss. C.N.) y, como si fuera poco, dan trabajo y son el resultado de esfuerzos personales a veces muy prolongados.”⁸ Una situación de perturbación prolongada del espacio público, especialmente cuando es debida a factores estructurales de la sociedad, desborda el control de las autoridades, y también podría calificarse como un signo de erosión en el cumplimiento de los deberes de la Administración y del Estado. Es por ello, tal y como lo ha dicho la Corte en otras oportunidades:

“...una vía pública no puede obstruirse privando a las personas del simple tránsito por ella, pues semejante conducta atenta contra la libertad de locomoción de la mayoría de los habitantes y lesiona el principio de prevalencia del interés general, además de que constituye una apropiación contra derecho del espacio público, esto es, un verdadero abuso por parte de quien pone en práctica el mecanismo de cierre. No pueden tampoco ocuparse los andenes -que son parte de la vía pública- ni las áreas de circulación peatonal, espacios que se hallan reservados para el tránsito de toda persona sin interferencias ni obstáculos como, por ejemplo, estacionamiento de vehículos y el levantamiento de casetas de

vendedores ambulantes. Tampoco puede invadirse el espacio público con materiales de construcción o exhibiciones de muebles o mercaderías, ni con la improvisación de espectáculos u otra forma de ocupación de las calles, claro está sin detrimento de las libertades de trabajo, empresa y reunión, las cuales deben ejercerse de tal forma que no lesionen otros derechos y de conformidad con las restricciones que impone el ordenamiento urbano a cargo de las autoridades municipales.”⁹

El espacio público, al ser un ámbito abierto, es un área en la que todo el mundo quiere tener acceso libre y puede hacerlo, razón por la cual la tentación de abusar de él es permanente. Sin embargo, así como algunos son constreñidos a la usurpación del espacio público por problemas económicos y circunstancias sociales y por una ausencia real de oportunidades, y esta circunstancia debe tener connotaciones jurídicas; otras personas, desconociendo su propia responsabilidad social, hacen de esas posibilidades una verdadera oportunidad en los negocios, o un abuso desproporcionado de su derecho, poniendo en peligro la efectividad en la administración de tales espacios públicos.

Hay que tener claro, entonces, que el orden en los espacios abiertos, como calles y parques, debe ser un valor social por excelencia que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones de vida urbana y a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.). Es por ello que algunos doctrinantes sostienen que, el “atributo básico de una ciudad exitosa es que una persona pueda transitar libremente por las vías públicas y además pueda sentirse personalmente segura en las calles, entre todos los ciudadanos que transitan en ella”. ¹⁰

En ese orden de ideas, las reglas diseñadas para la preservación del espacio público, desde que sean razonables, no pueden ser consideradas como un impedimento para la libertad de las personas¹¹ sino la base misma de esa libertad, extendida y articulada para todos. En consecuencia los ciudadanos deben sujetarse a los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento del espacio público, como parte de su responsabilidad con la comunidad y de sus deberes constitucionales.

La Corte constitucional ha advertido, en consecuencia, la legitimidad de las conductas tendientes a tratar de proteger el espacio público y el legítimo interés de las ciudades, de

proteger los derechos y los intereses de la colectividad y en especial de los peatones. Así las cosas, la función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención, entre los que tienen a su cargo las autoridades.¹²

2. Actuaciones de la policía administrativa respecto al espacio público

Los alcaldes están investidos de autoridad suficiente para disponer, en caso de ocupación, la restitución de bienes de uso público, de conformidad con el Código Nacional de Policía (artículo 132). También, tienen competencia para señalar restricciones en lo relativo a su uso por razones de interés común, sin que el razonable ejercicio de esta facultad represente desconocimiento de derechos o garantías constitucionales.

Sin embargo, las actuaciones de la policía que bajo esas atribuciones se realicen, deben orientarse esencialmente a hacer realidad los mandatos constitucionales de protección de las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, en la búsqueda de la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo (artículo 2º C.P.) y en la prevalencia del interés general (artículo 1º C.P.).

Por consiguiente, las autoridades no pueden apuntar a un solo objetivo 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 solo en los usurpadores aparentes del espacio público sino en su propia desidia en la búsqueda de recursos efectivos en la solución de problemas sociales.

3. Comportamiento de la jurisprudencia constitucional colombiana frente a la ocupación del espacio público por vendedores informales

La Corte Constitucional, para resolver algunos de éstos conflictos, ha optado por buscar una fórmula de conciliación conforme a la cual la administración cumpla su deber de proteger el espacio público, sin que ello signifique desconocimiento del derecho al trabajo de las personas que resulten afectadas en los procesos de recuperación del espacio público.¹³ Por

consiguiente, “ha ordenado que las autoridades respectivas implementen planes y programas que permitan la coexistencia armónica de los intereses que colisionan, toda vez que tampoco se puede desconocer”, como se verá, “el fenómeno social que conlleva esta economía informal”¹⁴.

Es por ello que la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades, aplicando el principio de confianza legítima como mecanismo para conciliar, de un lado el interés general que se concreta en el deber de la administración de conservar y preservar el espacio público y, de otro lado, los derechos al trabajo e igualdad de las personas que ejercen el comercio informal.¹⁵

Así las cosas, un detallado análisis de la jurisprudencia constitucional permite deducir las siguientes premisas:

a) La defensa del espacio público es un deber constitucionalmente exigible, por lo que las autoridades administrativas y judiciales deben ordenar su vigilancia y protección, según se explicó antes.

b) Quienes ejercen el comercio informal hacen uso de su derecho al trabajo, el cual también goza de protección constitucional. Claro que la actividad de los vendedores informales coloca en conflicto el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo; y, hay algo muy importante, en algunas oportunidades se agregó que también habría que tener en cuenta la obligación estatal de “propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar”, (Sentencias T-225 de 1992 M.P. Jaime Sanin Greiffenstein y T-578 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.)

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). En consecuencia, “no pueden conculcar el derecho al trabajo de quienes, siendo titulares de licencias o permisos concedidos por la propia administración, se ajustan a sus términos” (Sentencia T-578 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo). Como corolario de lo anterior se tiene que los actos 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.

4. Principio de la confianza legítima

El eje sobre el cual ha girado el amparo a los vendedores ambulantes es lo que la doctrina especializada¹⁶ considera como la confianza legítima. Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P.) y buena fe (art. 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible.

Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. Al respecto la Corte ha dicho:

Lo anterior no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones normativas o cambios políticos para desarrollar planes y programas que consideren convenientes para la sociedad. La aplicación del principio de la buena fe lo que significa es que la administración no puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.

Ahora bien, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protege garantizando la estabilidad de actos u omisiones ilegales o inconstitucionales sino a través de la compensación, no necesariamente monetaria, del bien afectado. Igualmente, este principio tampoco significa “ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio de interés general”¹⁸

Así las cosas, el principio de confianza legítima tendrá tres presupuestos. En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; por último, la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. Por lo tanto, el principio de la buena fe exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico, como quiera que “así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas”¹⁹

Un mecanismo que ha utilizado la jurisdicción constitucional colombiana para ponderar los intereses en conflicto, es ordenar a la administración que diseñe y ejecute un “adecuado y

razonable plan de reubicación” (Sentencias T-225 de 1992, T-115 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo). Igualmente, que la administración tome “medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicar a los vendedores ambulantes” (Sentencia T-372 de 1993 M.P. Jorge Arango Mejía.)

Ha considerado la jurisprudencia que son presupuestos necesarios para que opere la reubicación de los vendedores ambulantes: “que se trate de trabajadores que con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar un espacio público de uso común, hayan estado instalados allí”; “que dicha ocupación hubiese sido permitida con anterioridad por las respectivas autoridades, a través del respectivo permiso o licencia” (Sentencia T-160 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz. En el mismo sentido las sentencias T-115 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-778 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

También se ha dicho que las políticas de reubicación se deben cumplir en igualdad de condiciones para los vendedores informales (Sentencias T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-115 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo). Igualmente, la intención de la administración “no puede quedar sin definición en el tiempo desconociendo el derecho al trabajo de quienes como realidad social dependen de actividades de ventas ambulantes” (Sentencia T-133 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz). Pero, se repite, hasta ahora, lo principal que haya un plan razonable de reubicación.

En una de las últimas sentencias que ha tocado el tema de la razonabilidad, la T-550/9820, se explicó:

“sin embargo esta Corporación en múltiples pronunciamientos ha señalado la necesidad de buscar soluciones que permitan la coexistencia de los derechos o intereses que se encuentran enfrentados. Así, ha dicho la jurisprudencia cuando la autoridad local se proponga la recuperación del espacio público, debe igualmente ejecutar un plan que permita la reubicación de los vendedores estacionarios que han hecho uso del mencionado espacio, con el permiso de la autoridad competente previo el cumplimiento de los respectivos requisitos”.

La reubicación no es otra cosa que irse a otro sitio, en ocasiones sin políticas claras sobre si lo que se busca es saltar de la economía informal a la economía formal, pero si, como es apenas natural, no se trata solamente de cambio de sitio sino que adicionalmente uno de los

objetivos que se persigue es evitar que crezca el desempleo, la reubicación se convierte en un método que no puede ser el único. Es obvio que una política standard no puede ser para todos, puesto que la rigidez impide avanzar y dar mejores respuestas.

5. Posición adoptada en la SU.360/99:

En el caso concreto de las tutelas que han cursado contra el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, la Corte Constitucional, en la SU-360/99 hizo particular referencia a lo siguiente:

“Esta faceta (la del derecho al trabajo) no se puede desligar de la realidad del desempleo, lo cual conlleva a una intervención del Estado, de acuerdo a lo señalado en el artículo 334 de la Constitución, que precisamente en uno de sus apartes indica: El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”. El objetivo tendrá que ser una protección tal que las políticas de ajuste estructural no pueden llegar a la deshumanización, ni menos a aumentar el gravísimo problema del desempleo. Para ello el juez de tutela en sus decisiones, como funcionario del Estado, debe hacer una lectura integrada del artículo 334, del artículo 25 sobre derecho al trabajo y del artículo 54 en el cual el punto central es el del derecho al empleo en sociedades como la nuestra donde el desempleo es crónico y donde hay una marcada inclinación hacia un mundo de ciudades. (En América Latina y el Caribe, la urbanización en 1950 era 41 %, en 1970 era 57%, en 1995 ascendió a 74%). Es obligación del juez constitucional aplicar la ley de leyes, y al hacerlo, en temas como el derecho al trabajo y el derecho al empleo, el juez no puede eludir un aspecto fáctico: que la incapacidad del sector formal para generar empleo lanza a grandes masas urbanas al sector no estructurado, tan es así que según informe de la OIT, en América Latina , entre 1990 y 1993, los nuevos empleos creados en el sector no estructurado ascendieron al 83%²¹, en otras palabras, se aumentó el ingreso bajo y la pobreza urbana.

Entran pues en juego, en el espacio jurídico, no solamente los artículos 25 y 334 de la C. P., sino el artículo 54 ibídem en cuanto señala que “El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar” y, entonces, esta última norma de carácter programático, se torna en una disposición activa, que apunta hacia el bienestar el empleo inmediato y del entorno en que se vive y que señala para los habitantes de la República un

derecho a algo, enmarcado dentro de la intervención del Estado en la economía y compaginado con la cláusula del Estado social de derecho, convirtiéndose así el derecho al empleo en algo que no puede estar distante del derecho al trabajo. En este esquema es un contrasentido aumentar el desempleo y por consiguiente un juez no puede avalar que se emplee la fuerza precisamente para aumentar la crisis.

Aparece aquí una nueva cuestión social que según Emilio Bogado Valenzuela²² “se expresa principalmente en los campos de la educación, la salud, el medio ambiente, la vivienda, la alimentación, la igualdad de oportunidades, el empleo, la capacitación, la seguridad social, la marginación y exclusión, las relaciones de trabajo”. Se aprecia la presencia armónica del derecho al trabajo y el derecho al empleo, por ello Américo Pla Rodríguez²³ hace caer en la cuenta que “se ha sostenido por distinguidos laboristas que la desocupación se ha convertido en una compañera inseparable del derecho del trabajo, y que hay que acostumbrarse a la cohabitación con ella”.

6. Proyección práctica de la jurisprudencia contenida en la SU-360/99

Lo justo es que antes del desalojo se trate de concertar, con quienes estén amparados por la confianza legítima, un plan de reubicación u otras opciones que los afectados escojan, la administración convenga y sean factibles de realizar y principien a ser realizadas.

El plazo para la concertación tiene que ser fijo porque de lo contrario sería muy difícil recuperar el espacio público y así lo ha considerado la Corte Constitucional (ver sentencia de los recicladores). Si el plazo no se acuerda por los interesados y se llega a una decisión de tutela, será el juez constitucional quien acudirá a criterios de razonabilidad para establecerlo. Y, el plazo también debe darle seguridad al vendedor que va a ser desalojado porque de lo contrario la confianza legítima dentro de la cual esté, quedaría sin debida protección jurídica.

C- LA EXISTENCIA DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL CASO QUE MOTIVA LA PRESENTE SENTENCIA

En la solicitud de tutela se pide que la vendedora estacionaria que instaura la acción no sea retirada de su sitio en la esquina de la carrera 8ª con calle 20; esta petición (que es la principal) no prospera porque como ya se dijo en el presente fallo, es obligación de la

autoridades policivas recuperar el espacio público. Pero sí prosperará la petición subsidiaria de reubicación en cuanto existe la confianza legítima en cabeza de Margarita Sua Barrera.

Los elementos probatorios permiten la calificación de estar la vendedora informal que instauró la tutela, cobijada con la confianza legítima porque demostró la confianza legítima con: licencia de la oficina de registro, licencia de vendedora estacionaria, y fue censada. Por lo tanto, la amenaza de desalojo que surge de los requerimientos de la policía para que se retire del sitio (así no exista actuación administrativa), el hecho palpable de que hay una política del Distrito de recuperar el espacio público en el centro de la ciudad y por otro lado, como la peticionaria no se halla dentro del programa de reubicación; todo ello es motivo suficiente para que la tutela prospere, en cuanto a la petición subsidiaria.

Se repite, que es legítimo el comportamiento de la autoridad policiva, tendiente a la recuperación del espacio público. Lo que ocurre es que está probada la confianza legítima en el presente caso y, por consiguiente, se reiterará la jurisprudencia y se repetirá la orden que la Corte Constitucional ha dado en casos semejantes.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR las decisiones contenidas en el expediente T-261175, o sea las sentencias del Juzgado 87 Penal Municipal de Santafé de Bogotá del 23 de julio de 1999, y del Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá, del 20 de septiembre de 1999, en la tutela instaurada por Margarita Sua Barrera por las razones expuestas en el presente fallo y en su lugar CONCEDER la tutela instaurada y proteger el derecho fundamental al trabajo por las razones indicadas en la parte motiva.

En consecuencia se ORDENA al Alcalde Local correspondiente al sitio donde la peticionaria actúa como vendedora ambulante, que se incluye a la peticionaria en programas de reubicación, pero si no se opta por la reubicación debe concertarse con la peticionario una o varias de las otras opciones indicadas en la parte motiva de esta sentencia, a saber:

formación necesaria para ocupar un puesto de trabajo, colaboración para el acceso a créditos blandos, a insumos productivos, aplicación de planes originales de crédito y/o cualquier otra medida similar que la administración haya fijado en sus estrategias y el interesado acordare con el Distrito Capital.

Segundo. Por Secretaría líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ley 9 de 1989. Artículo 5º.

2 Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 1997. Antonio Barrera Carbonell.

3 La afectación es el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad (Marienhoff)

4 Corte Constitucional. Sentencia T-288 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Corte Constitucional. Sentencia T-550 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Robert C. Ellickson. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces : Of Panhandlers, Skid Rows, and Públíc-Space Zoning. The Yale Law Journal. Volume 105, Mazo de 1996.

7 Corte Constitucional. Sentencia T-550 y T-518 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

8 Corte Constitucional. T-778 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

9 Corte Constitucional. Sentencia T-518 de 1992. José Gregorio Hernández Galindo

10 Jane Jacobs. The Death and Life of Great American Cities. 1961. Citado, Robert C. Ellickson. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces : Of Panhandlers, Skid Rows, and Públíc-Space Zoning. The Yale Law Journal. Volume 105, Mazo de 1996.

11 Robert C. Ellickson. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces : Of Panhandlers, Skid Rows, and Públíc-Space Zoning. The Yale Law Journal. Volume 105, Mazo de 1996.

12 Corte Constitucional. Sentencia T-203 de 1993. José Gregorio Hernández Galindo.

13 Corte Constitucional. Sentencias T-225 de 1992, M.P. Jaime Sanin Greiffenstein, T-091 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara, T-115 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-160 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz.

14 Corte Constitucional. Sentencia T-778de 1998. Alfredo Beltrán Sierra. Corte Constitucional. Sentencia N° T-225. Junio 17 de 1992. Magistrado Ponente: Doctor Jaime Sanín Greiffenstein.

15 Ver las sentencias T-225 de 1992, T-372 de 1993, T-091 de 1994, T-578 de 1994, T-115 de 1995 y T-438 de 1996, T-617 de 1995, T-398 de 1997, T-160 de 1996, T-550 de 1998 y T-778 de 1998.

16 Al respecto pueden consultarse: González Pérez Jesús. “El principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo.” Editorial Civitas. Madrid. 1983; García Macho Ricardo,

Artículo “ Contenido y límites del principio de la Confianza legítima publicado en “ Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí” .Editorial Civitas, Madrid. 1989; Dromi José Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1983. García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Civitas. Madrid.

17 Sentencia C-478 de 1998 M:P. Alejandro Martínez Caballero. Sobre este tema también pueden consultarse las sentencias T-398 de 1997, T-576 de 1998 y SU-260 de 1998.

18 Sentencia T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero

20 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

21 OIT, The Employment Challenge in Latin America and the Caribbean.

22 Evolución del pensamiento juslaboralista, en homenaje al profesor Héctor Hugo Barbagelata, p. 331

23 ib., p. 387