

T-091-94

Sentencia No. T-091/94

DERECHO AL ESPACIO PUBLICO/DERECHO AL TRABAJO-Coexistencia/VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación

Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, su ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Se impone por lo tanto establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto, que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución y que permita al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de `velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común', así como de `propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar'. Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna.

REF.: Expediente No. 24009

PETICIONARIO: LUIS DANIEL QUINTERO ROPERO Y OTROS

PROCEDENCIA: Juzgado Promiscuo de Familia de Cúcuta

MAGISTRADO PONENTE: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables Magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar la sentencia que para decidir la acción de la referencia, fue proferida por el Juzgado Tercero Promiscuo de Familia de Cúcuta, el día veintiocho (28) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. INFORMACION PRELIMINAR

LUIS DANIEL QUINTERO ROPERO, CARMEN DE JESUS GARCIA, LUZ ESTELLA ROMERO TRIANA, ISRAEL PACHECO MONTAGUT y RAFAEL TEJADA CRIADO, conjuntamente impetraron la acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Constitución Política, “en contra de las ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS del Dr. PEDRO AVELLANEDA, secretario de Gobierno Municipal de Cúcuta...” por violación del derecho de petición, del derecho al trabajo y del debido proceso.

A. HECHOS

Según los peticionarios, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela, los siguientes hechos:

1. “Pertenece a una asociación de Vendedores y Distribuidores de Lubricantes que cuenta con Personería Jurídica No. 192 de diciembre 5 de 1990, otorgada por la Gobernación del Norte de Santander”.
2. “Hace aproximadamente 5 años, nos instalamos a vender Lubricantes en el parque de los benefactores ubicado en el costado Norte del Round Poing de la central de Transportes”.
3. “Dicho parque se encontraba descuidado, lleno de basuras y deambulaban y dormían dementes, ladrones gamines, etc.”.
4. “Por convenio realizado con (sic) la Alcaldía y Secretaría de Gobierno Municipal de Cúcuta, nos comprometimos a asear y cuidar de dicho parque y a colaborar con la Estación 100 de Cúcuta, suministrándoles 50 cuartos de aceite mensual, a cambio que nos prestaran vigilancia y nos dejaran trabajar allí”.
5. “En razón a nuestro cumplimiento en el aseo del parque y la vigilancia, se nos expidió por parte de la secretaría de Gobierno Municipal, Constancia como VEEDORES Y COLABORADORES CIVICOS y se nos autorizó trabajar en dicho sitio”.
6. “Posteriormente con el Acuerdo 060 de septiembre de 1990, que exigió permisos para ejercer el comercio Informal, previo el lleno de requisitos y el pago de Impuestos, obtuvimos los respectivos permisos a través de la secretaría de Gobierno”.

7." En la actualidad, no se ha querido renovar nuestros permisos por parte de las Autoridades Municipales, razón por la cual se encuentran vencidos".

8. "El viernes 29 de abril, la Policía del CAI No. 3 del round Poing del terminal, nos prohibió vender lubricantes en dicho sitio, Aduciendo que el señor Secretario de Gobierno Municipal dió dicha ORDEN".

9. "Hasta la presente no hemos podido solucionar nuestro problema y estamos pasando graves situaciones económicas. Seguimos sin entender porqué razón se persigue a personas que trabajamos HONRADAMENTE".

II. LA SENTENCIA OBJETO DE REVISION

El Juzgado Tercero Promiscuo de Familia de Cúcuta, mediante Sentencia de septiembre veintiocho (28) de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió "NO ACCEDER A LA TUTELA reclamada..." y además, dispuso "ORDENAR a la Administración Municipal que en cumplimiento al deber que le impone el Artículo 40 del Acuerdo 060 de 1990, adopte con prontitud las medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicar a los señores en mención". Lo anterior, de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. El Acuerdo No. 060 de 1990 prevé mecanismos de control del comercio informal, consagra deberes y prohibiciones, determina las áreas del espacio público dentro de las que puede desarrollarse esta clase de comercio y señala las facultades de las autoridades administrativas para su efectivo control. Dentro de los deberes se encuentra el de obtener la respectiva licencia y dentro de las prohibiciones la de ejercer sin licencia. Por su parte, mediante Decreto 1040 de 1991 la Alcaldía de Cúcuta "prohibió la expedición de permisos provisionales para el ejercicio del comercio informal en las zonas consideradas áreas críticas de la ciudad..." de donde se desprende "la legitimación que le asiste a las autoridades municipales para la recuperación del espacio público y a las autoridades de policía para retirar los vendedores que se encuentren ejerciendo el comercio informal sin la respectiva licencia".

2. Las autoridades municipales "obraron legítimamente frente a los peticionarios y, por lo mismo, no hubo violación alguna al derecho fundamental al debido proceso, razón suficiente para denegar la tutela reclamada, no sin antes aclarar que el ejercicio de la acción por un

número plural de personas no la hace improcedente...”.

3. “Por último, este Despacho exhorta una vez más a la ADMINISTRACION MUNICIPAL para que con prontitud y en cumplimiento de lo impuesto en el Artículo 40 del Acuerdo 060 de 1990 ponga en ejecución los planes encaminados a la implementación de las zonas que se destinarán para el ejercicio del comercio informal dando así solución efectiva al problema que en nuestra ciudad está implicando la recuperación del espacio público asegurando con ello la coexistencia de los derechos al espacio público y al trabajo”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto por los Artículos 86, Inciso tercero y 241, Numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los Artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar la sentencia que resolvió acerca de la acción de tutela de la referencia. Se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

B. LA MATERIA

Los accionantes, quienes laboran como vendedores ambulantes en la ciudad de Cúcuta, aducen como causa de la acción de tutela que impetran la renuencia de las autoridades municipales, y en especial la del señor Secretario de Gobierno, a renovar los permisos para seguir trabajando, pese a que en 1990 se les expidió un permiso provisioal que autorizaba el desarrollo de sus actividaes “en el costado norte del round-poing del terminal de transportes `Parque de los Benefactores””. Consideran los libelistas que esa actitud vulnera el derecho al trabajo y se duelen de que el día 29 de abril de 1993 en cumplimiento de órdenes del Secretario de Gobierno, la Policía hubiese levantado sus puestos de trabajo “sin notificación previa (...) sin tramitar proceso policivo o administrativo” y sin existir resolución motivada que impusiera una sanción semejante por lo cual no les fue posible interponer los recursos de reposición y apelación, todo ello, en su sentir con notoria violación de las garantías propias del debido proceso.

Por su parte, la administración justifica su proceder invocando los Decretos No. 0009 de enero 6 de 1993 y 1040 de septiembre 27 de 1991 proferidos por la Alcaldía Municipal". El primer Decreto, considera los inconvenientes generados por la "indiscriminada invasión del espacio público" prohíbe "terminantemente el ejercicio de la actividad de vendedor ambulante en el área urbana de la ciudad, sin el correspondiente permiso de la Administración Municipal". El segundo determina el área crítica de la ciudad y dispone que dentro de esa zona "queda terminantemente prohibido la expedición de permisos provisionales a vendedores ambulantes y los ya expedidos serán derogados".

El 24 de junio de 1993 algunos de los accionantes, junto con otros vendedores ambulantes, elevaron ante el señor Secretario de Gobierno Municipal de Cúcuta una petición "a fin de que las autoridades de Policía nos dejen laborar en la forma en que lo veníamos haciendo" e igualmente solicitaron se les respetaran "sus derechos adquiridos conforme a la Ley" y se les restableciera en el mismo sitio de trabajo. Mediante oficio número 998 fechado el 30 de junio de 1993, el mencionado funcionario contesta que "está prohibido el comercio informal en los espacios públicos y como tal este despacho no puede autorizar ninguna clase de permisos que sesan contrarios a la Ley", y agregó "por lo tanto esta administración no puede revocar en forma verbal o escrita la orden dada a las autoridades de policía, ni mucho menos otorgar convenios ni crear cargos que contravengan disposiciones vigentes".

La situación que suscintamente se deja expuesta revela el conflicto de intereses suscitado entre los contenidos del derecho del trabajo, del que son titulares los peticionarios, y la obligación que compete al Estado, de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común" (Artículo 82 Constitución Nacional). El preámbulo de la Carta Política de 1991 señala al trabajo como uno de los bienes que se pretende asegurar y en el Artículo primero si lo erige en valores fundantes de la República; el Artículo 25 superior lo consagra como derecho y obligación social que "goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado". Prevé además la norma que "toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas".

En asunto similar al que ahora se examina la Corte Constitucional acogió los siguientes argumentos que en esta ocasión reitera la Sala:

"Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias

de los vendedores ambulantes. Sin embargo, su ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Se impone por lo tanto establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto, que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución y que permita al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de 'velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común' (C. P. Artículo 82), así como de 'propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar' (C. P. Artículo 54).

“Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna” (Sentencia T225 de 1992. Magistrado Ponente Jaime Sanín Greiffenstein).

Los Decretos emanados de la Alcaldía Municipal de Cúcuta y particularmente el 1040 de 1991, dan cuenta de la prohibición de ejercer el comercio informal en la denominada zona crítica, y de la decisión de no expedir permisos provisionales y de derogar los ya expedidos, todos lo cual se encuentra ampliamente corroborado por el Oficio 998 de 1993 al que arriba se aludió; pero en ninguna parte aparece patente la voluntad de la administración local de brindar una solución adecuada y oportuna a las personas que como los accionantes, habiendo dispuesto de un permiso provisional para laborar, en razón de esas medidas quedaron desprovistos de la fuente de sus escasos ingresos, ya que no se les permite desempeñar su actividad en el lugar en el que habitualmente venían haciéndolo ni se les indica en que zona podrían hacerlo. Son claras las facultades que asisten a la administración para procurar soluciones a los múltiples inconvenientes generados por la invasión del espacio público; pero lo que no se entiende es por qué se pretende solucionar un problema desencadenando otro quizá de más amplias proporciones y consistente en la práctica privación de su fuente de ingresos a un determinado número de personas que de alguna forma habían acordado sus actuaciones a parámetros legalmente establecidos y que, como lo demuestra la petición por algunos de ellos elevada, buscaron acercarse a la autoridad en procura de un acuerdo o respuesta favorable obteniendo finalmente la expresión de una negativa absoluta que impide cualquier posibilidad de diálogo o entendimiento. En una situación como la planteada resulta posible proteger la integridad del espacio público y

propender por su destinación al uso común y a la vez asegurar el derecho al trabajo evitando de paso las impredecibles repercusiones sociales que su desconocimiento podría acarrear.

Se impone entonces, una fórmula de conciliación conforme a la cual la administración cumpla con su deber de proteger el espacio público preservando las zonas que considere críticas sin que ello signifique desconocimiento del derecho del trabajo, ese propósito se logra mediante la adopción de medidas orientadas a “ubicar a los vendedores a quienes con anterioridad se les había permitido ocupar parte del espacio público, en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente, sin temor a ser desalojados, donde puedan ofrecer sus mercancías con las mínimas garantías de higiene y seguridad y donde no causen perjuicios a la comunidad en general”. (Sentencia No. T372/93 Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía).

IV. 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 la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Promiscuo de Familia de Cúcuta, el día veintiocho (28) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. CONCEDER la tutela impetrada por violación del derecho al Trabajo. En consecuencia se ordena a la ADMINISTRACION MUNICIPAL DE CUCUTA adoptar dentro del término de tres meses, las medidas indispensables para reubicar a los accionantes DANIEL QUINTERO ROPERO, CARMEN DE JESUS GARCIA, LUZ ESTELLA ROMERO TRIANA, ISRAEL PACHECO MONTAGUT y RAFAEL TEJADA CRIADO en un sitio donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente sin causar las molestias propias de la invasión del espacio público.

Tercero. LIBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Secretaria General