

Sentencia T-1263/00

DERECHO AL TRABAJO-Ejercicio del comercio informal/DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA-Vendedor ambulante desalojado/PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Vulneración por desalojo de vendedor ambulante

Referencia: expediente T-346052

Peticionario:

Benjamín José Gutiérrez Rodríguez

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., septiembre veintiuno (21) de dos mil (2000).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y Martha SÁCHICA de Moncaleano (e), en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente :

## SENTENCIA

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número seis ordenó la selección del mencionado expediente por auto del 14 de julio del año 2000.

### I. ANTECEDENTES

#### Hechos

El demandante manifiesta que durante 14 años ha sido vendedor ambulante en el centro de la ciudad de Medellín, actividad que le ha permitido atender sus obligaciones familiares. A partir del día 2 de agosto de 1999, la Secretaría de Gobierno Municipal por medio del Departamento de Administración del Espacio Público lo retiró del programa de vendedores ambulantes y estacionarios, bajo el argumento de que su cónyuge se encuentra laborando.

Agrega que no tiene ni ha tenido la posibilidad de trabajar en un oficio distinto al de vendedor ambulante, por ello, si la Administración decide retirarlo se pondría en la situación de varias personas que diariamente deambulan por las calles de Medellín, sin ninguna posibilidad de empleo y de tener una vida digna. Anexa copia de la licencia de funcionamiento que lo acredita como ventero antiguo del centro de la ciudad, copia de la licencia actual, copia del pago del impuesto de industria y comercio, así como copias de pago de arrendamiento, y certificaciones de participación en los cursos de formación empresarial y sensibilización para la convivencia en espacio público.

Solicita que el juez constitucional le tutele el derecho fundamental al trabajo, conculcado por la Secretaría de Gobierno Municipal de Medellín, Departamento de Administración del Espacio Público.

### Réplica

La Secretaría de Gobierno Municipal Departamento de Administración del Espacio Público acudió al proceso manifestando que esa Entidad viene adelantando el Programa de Recuperación del centro de la ciudad. Con fundamento en dicho programa, fueron incluidas para conceder permiso como ventero estacionario varias personas que fueron censadas durante el primer semestre de 1998, entre ellas el señor Benjamín José Gutiérrez, quienes se encontraban legalizadas con permiso para ocupar el espacio público, y por lo tanto, incluidas en los listados enviados por las diferentes cooperativas y agremiaciones de venteros. Así las cosas al demandante se le expidió la identificación que lo autorizaba a ejercer la actividad de vendedor estacionario en la zona a que se ha hecho mención.

Explica la entidad demandada, que en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto 1371 de 1995, la sección de Economía Informal del Departamento de Administración del Espacio Público, realiza un estudio socioeconómico a cada uno de los venteros, con el objeto de dar prioridad a las madres solteras, a las viudas, a la madre separada o abandonada, a la persona inválida, minusválidos, o con problemas de retardo mental, menores de 17 años en abandono físico, a los mayores de 50 años que no tengan acceso a programas de seguridad social y a quienes tengan una situación económica precaria. Ese Departamento cuenta con una oficina conformada mayoritariamente por abogados asesores y trabajadores sociales en el área de la salud, quienes se encargan de verificar el cumplimiento de las condiciones

establecidas en la ley para que los venteros puedan acceder a la autorización, y en consecuencia, ocupar el espacio público del centro de la ciudad.

En el caso particular del señor Benjamín José Gutiérrez Rodríguez, se le realizó una visita domiciliaria por parte de la Trabajadora Social Patricia Franco y, con fundamento en el concepto socio-económico por ella rendido fue excluido del programa, por cuanto se determinó que no es responsable del sostén económico del hogar, tal como lo exige la normatividad legal vigente. Así, ese estudio encontró que la cónyuge del actor, para el 10 de agosto de 1999, se encontraba laborando con una asignación mensual de \$470.000. No obstante, y con el fin de dar claridad al caso del señor Gutiérrez, se ordenó otra visita domiciliaria que ratificó el concepto que se había dado en la primera.

Por otra parte, agrega la entidad demandada, que el Decreto 1371 de 1995 fue modificado por el 726 de 1999, que en su artículo 3º, literal i) dispone lo siguiente: “El cónyuge y/o compañero permanente del solicitante no deberá tener ingresos que superen un salario mínimo legal mensual vigente”, situación en la que se encuentra el demandante, y que motivó la no autorización de ocupar el espacio público con venta estacionaria.

Considera que la Administración Municipal no ha violado los derechos fundamentales del demandante, pues el objetivo principal del Programa de Recuperación del Centro de la Ciudad, es la organización de los venteros, de tal forma que el espacio público pueda ser disfrutado por la totalidad de la población que habita esa ciudad. Así las cosas, atendiendo las disposiciones legales, se debe dar preferencia a las personas que derivan su principal ingreso económico de la venta informal, para su manutención y la de su familia “De no ser así se presentaría una excesiva ocupación de esta zona de usufructo común, lo que afectaría gravemente la infraestructura de la Administración”.

## II. Decisiones judiciales que se revisan

### Fallo de primera instancia

El Juzgado Veinticuatro Penal Municipal de Medellín, negó la acción de tutela.

Luego de citar apartes de jurisprudencia de esta Corporación en relación con el tema que se debate, señala que realizado el estudio socioeconómico que ordena la ley con el fin de

priorizar las necesidades de ciertas personas, clasificándolas de acuerdo a circunstancias personales, se determinó que el señor Gutiérrez Rodríguez no es el responsable económico del hogar, y por ello, no se le podía otorgar la autorización de vendedor estacionario. Agrega el fallador a quo, que de conformidad con lo establecido en el Decreto 726 de 1999, quien pretenda la licencia como vendedor estacionario no puede tener ingresos que superen el salario mínimo mensual legal vigente, y en el caso del demandante, su cónyuge labora como secretaria al servicio de una empresa, con una asignación de \$473.000.00, lo que impide la autorización requerida por el accionante.

Considera que el accionante no puede alegar la vulneración de sus derechos fundamentales, pues si bien, las autoridades se encuentran instituidas para proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos, no lo es menos, que también tienen deberes para con la comunidad, como son los de sujetarse a los mandamientos constitucionales y legales, que en el caso sub examine son los que regulan la ocupación del espacio público.

Ahora bien, indica que en el caso concreto del señor Gutiérrez Rodríguez, la Administración Municipal encuentra que no cumple con las condiciones para excepcionar el uso del espacio público y hacerle una concesión temporal con el objeto de que pueda laborar como vendedor estacionario, pues sus condiciones económicas, si bien no son “boyantes” tampoco tienen la precariedad que se requiere, ya que la subsistencia de su hogar no depende en grado sumo de sus ingresos, lo que lo pone en ventaja frente a otras personas que sí tienen como único sustento sus ingresos como vendedores estacionarios, de donde resulta procedente el “usufructo” del espacio público de manera temporal.

Finalmente, manifiesta que no existe vulneración al derecho a la igualdad, como quiera que no hay evidencia que a otra persona en circunstancias similares a las del actor se le este permitiendo laborar como vendedor ambulante, por lo tanto, no se encuentran pruebas de que haya sido discriminado por parte del Departamento de Administración del Espacio Público.

### Impugnación

Aduce el demandante, que resulta absurdo pensar que como su cónyuge labora a él se le puede conculcar su derecho al trabajo, porque, si bien es cierto que ella labora, no es menos cierto, que no se puede convertir en una carga para ella y, adicionalmente, teniendo en

cuenta por las difíciles circunstancias económicas por las que atraviesa el país, en los hogares colombianos ambos cónyuges tienen que trabajar para poder vivir dignamente.

Asevera que los gastos de su hogar ascienden a la suma de \$500.000.00 y, con el salario de su cónyuge no alcanzan a cubrir todas sus obligaciones familiares. Así mismo, manifiesta que por el hecho de no tener otras posibilidades laborales en una empresa privada o pública, se ha visto en la necesidad de acudir a las ventas estacionarias, labor que desempeña desde hace catorce años, con lo que hasta la fecha ha sostenido no sólo su núcleo familiar sino también a su padre.

Solicita que se le respete su derecho al trabajo y, que se le haga participe del plan de recuperación del centro de Medellín.

#### Fallo de segunda instancia

El Juzgado Veintisiete Penal del Circuito de Medellín confirmó la sentencia proferida por el fallador a quo, señalando que éste acertadamente negó el amparo solicitado por el señor Gutiérrez Rodríguez, al valorar que el espacio público es un bien común del que debe beneficiarse la comunidad y en casos excepcionales se permite que intereses particulares estén por encima de los generales, siempre y cuando se demuestre la precariedad económica del grupo familiar, que para el caso que se estudia no se pueden aplicar, pues desafortunadamente su situación personal no cumple los requisitos y condiciones que establece la ley.

Manifiesta que: “El Derecho al trabajo en estas particulares circunstancias, por el conglomerado social que lo ejecuta, ha sido objeto de plurales estudios, conforme a la situación de cada espacio público, por ello demanda la intervención de las autoridades Municipales para regular el usufructo, de allí que no pueda legitimarse la actividad laboral del accionante por el hecho de contar con licencia de funcionamiento, que de suyo es sabido, está condicionada a las evaluaciones que la entidad de control realice y que en su entorno no es dable permitirle la continuidad de su labor por las circunstancias reseñadas que han permanecido incólumes es esta instancia”.

#### III. Consideraciones de la Corte Constitucional

## 1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

### 1. El caso que se revisa

2.1. Como quedo establecido en los hechos, el demandante ha sido vendedor estacionario o ambulante en el centro de Medellín durante 14 años, actividad que ha ejercido con la debida licencia de funcionamiento. No obstante, a partir del dos de agosto de 1999 la Secretaría de Gobierno Municipal por medio del Departamento del Espacio Público, lo retiró del programa de venteros estacionarios, con fundamento en un estudio socioeconómico adelantado por dicha entidad, de conformidad con lo dispuesto en los Decretos 1371 de 1995, 725 y 726 de 1999.

En efecto, la Secretaría de Gobierno Municipal Departamento de Administración del Espacio Público, está adelantando un programa de recuperación del centro de la ciudad, con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Política, y en ese orden de ideas ha adelantado una serie de planes y programas con el fin de conceder los permisos correspondientes como venteros estacionarios, a las personas que cumplan con las condiciones establecidas en los decretos mencionados.

2.2. La Alcaldía de Medellín, como organismo regulador y de control de los usuarios del suelo, expidió los Decretos 725 y 726 de 1999. En esas disposiciones legales se establecen los principios y condiciones que deben ser observados para el otorgamiento de licencias, tendientes a racionalizar el uso del espacio público en el centro de la ciudad, de manera tal, que se puedan compaginar y armonizar el interés general al uso del espacio público, con el derecho de los vendedores ambulantes o estacionarios a su propia subsistencia.

Dentro de los parámetros a tener en cuenta para la selección de las personas que podían ser incluidas en el Programa de Recuperación del Centro de la ciudad de Medellín, se

establecieron en el Decreto 725 de 1999, artículo 4º, los siguientes:

“1. Personas con licencia o patente otorgadas en años anteriores por el Departamento de Administración del Espacio Público.

1. Personas censadas durante el primer semestre del año 1998.

3. Personas incluidas en los listados presentados en el primer semestre de 1998 por las diferentes cooperativas y agremiaciones de venteros que los representen”.

Ese mismo decreto determinó que a las personas que se encontraran en dichas circunstancias se les realizaría un estudio para establecer sus condiciones personales y socioeconómicas, y poder determinar la viabilidad del permiso como vendedor estacionario. Por su parte, el Decreto 726 de 1999, dispone que tendrán prelación para la obtención del mencionado permiso, las personas que se encuentren en las siguientes condiciones:

“-Madre soltera, separada o abandonada.

-Mujer viuda- Personas con limitaciones físicas o con problemas de retardo mental relativo o manejable.

-Menores entre 12 y 17 años de edad en estado de abandono físico, definido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, previa autorización del Ministerio del Trabajo.

-Menores que requieren trabajar por enfermedad comprobada de los padres.

-Mayores de 50 años que no tengan acceso a programas de seguridad social.

-Personas que vivan en casa alquilada o con hipoteca.

-Personas sin profesión u oficio diferente al de vendedor ambulante o estacionario o que su nivel académico sea bajo.

-Tener a cargo menores de edad, ancianos y personas con limitaciones físicas o problemas de retardo mental que los imposibilite para trabajar”.

Ahora bien, en cumplimiento de lo dispuesto en los preceptos legales citados, al señor

Benjamín José Gutiérrez Rodríguez, se le realizaron dos visitas para determinar las condiciones personales y socioeconómicas, y se concluyó que teniendo en cuenta que su cónyuge labora y devenga un salario superior al mínimo legal, él no era el responsable del sostén económico del hogar, razón por la cual no cumplía con la normatividad legal vigente de la época (Decreto 1371 de 1995).

Analizados los elementos probatorios que obran en el expediente, se observa que la Administración Municipal, incluyó inicialmente al actor dentro del programa que vienen adelantando, por cuanto, cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 4 del Decreto 725 de 1999, esto es, haber sido censado durante el primer semestre de 1998; estar legalizado con permiso para ocupar el espacio público, y encontrarse inscrito en los listados enviados por las cooperativas y agremiaciones de venteros; en consecuencia, se le expidió la respectiva autorización como ventero estacionario (fl.2).

Se observa además, que el demandante ha ejercido dicha actividad durante más de 14 años, con la respectiva licencia otorgada por las autoridades municipales ahora demandadas (fl. 3), y ha sido incluido en cursos de sensibilización y convivencia del espacio público. Entonces, considera la Corte, que no puede ahora la entidad demandada, unilateralmente retirar al actor, del Programa de Recuperación del Centro, aduciendo que no cumple con los requisitos del Decreto 1371 de 1995, porque para esa fecha ya tenía licencia, y posteriormente se le entregó una nueva.

Ahora si bien es cierto, que el señor Gutiérrez Rodríguez se encuentra en mejores condiciones que las de otras personas sobre las cuales debe existir prelación para el otorgamiento de la licencia, lo cual encuentra completamente válido la Corte, no lo es menos, que el demandante siempre ha derivado su sustento de la venta ambulante y estacionaria, y de esa forma ha sostenido su familia, de ahí que resulta vulneratorio del derecho al trabajo del accionante la decisión abrupta de la Administración, de excluirlo del programa que se adelanta.

Resulta entonces, que el accionante venía ejerciendo una actividad con la aprobación de las autoridades municipales, lo cual le permitía con razones objetivas confiar en la durabilidad de las autorizaciones que se le otorgaban, por ello, el retiro súbito de los programas que se adelantan para recuperar el espacio público en el centro de la ciudad de Medellín, modifican

ostensiblemente su situación, y por lo tanto, el principio de la “confianza legítima” lo protege.

No obstante, la protección de este principio no implica que las autoridades no puedan adelantar políticas innovadoras tendientes a la protección de los más débiles, como acontece con los criterios adoptados por la Administración demandada, en el sentido de dar prelación a las madres solteras, viudas, menores abandonados, etc., como se vio. Lo que ocurre, en el caso que nos ocupa, es que la actuación de la entidad demandada, si bien se adecua a los lineamientos e imperativos sociales, no puede desconocer la dignidad humana y los derechos fundamentales de un ciudadano que ha venido actuando objetivamente, fundado en el comportamiento habitual de las autoridades.

Esta Corporación en la sentencia SU-360 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero, dijo: “A partir de 1992, muchas sentencias de tutela han decidido 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”.

Se señaló también en la mencionada sentencia lo siguiente: “El eje sobre el cual ha girado el amparo de 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 (arts. 1º y 4º de la C.P.),

de respeto al acto propio 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...

(...)

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”.

2.3. De conformidad con la jurisprudencia citada, se observa que el principio de la confianza legítima es una derivación del principio de la buena fe (art. 83 C.P.), pues si como en el caso sub examine, el actor ha desarrollado una actividad con un permiso otorgado por la respectiva autoridad, ha cumplido con las obligaciones impuestas y, ha actuado confiado en los precedentes establecidos por la propia Administración, mal puede ser retirado sin que se le de la posibilidad de reubicarlo o de brindarle otras oportunidades para que siga laborando.

Sin embargo, teniendo en cuenta que los permisos que otorga la Administración, son temporales hasta tanto se efectúe la reubicación en los Centros Populares de Comercio, los cuales serán construidos como alternativa definitiva para la recuperación del espacio público (art. 8º, Decreto 725 de 1999), se ordenará a la Administración reubicar al actor como vendedor estacionario, de modo que le sea posible trabajar con dignidad y en un sitio adecuado para ese fin. Esto, con base en la confianza legítima y en el principio de la buena

fe, en aras de armonizar el objetivo del interés general con los derechos individuales.

#### IV. Decisión

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

RESUELVE:

REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Veintisiete Penal del Circuito de Medellín, el 27 de abril de 2000.

En consecuencia, se ORDENA a la Secretaría de Gobierno Municipal Departamento de Administración del Espacio Público, reubicar al señor Benjamín José Gutiérrez Rodríguez como vendedor estacionario en el perímetro urbano de Medellín, para lo cual se concede un plazo máximo de treinta (30) días.

Líbrese por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (e)

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario (e)

