

Sentencia T-146/04

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Alcance

ESPACIO PUBLICO-Políticas y programas de las autoridades para lograr su recuperación

ESPACIO PUBLICO-No se vulnera por vendedor ambulante en silla de ruedas

La Sala de Revisión estima que el alcance dado al artículo 82 de Constitución Política por parte de los Jueces de instancia se reitera, en el entendido de que por tratarse de un vendedor ambulante que se desplaza en una silla de ruedas cargando consigo su mercancía (loterías y escapularios) sin ocupar el espacio público, no constituye por sí sólo un obstáculo para el tránsito de personas ni vehículos más allá de su presencia física personal, de tal suerte que la actividad realizada por éstos representa un mínimo de afectación al espacio público. Lo anterior sin perjuicio de que las autoridades puedan formalizar esta actividad bajo los condicionamientos señalados por la jurisprudencia de esta Corte.

VENDEDOR AMBULANTE DISCAPACITADO-Protección constitucional especial

Referencia: expediente T-802791

Acción de tutela interpuesta por Hernan Arango Valencia contra la Policía Nacional sede Buga (Valle).

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de Febrero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRAN SIERRA, MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAUJO RENTERIA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado primero Civil de Circuito

de Buga y por la Sala Civil del Tribunal Superior de Buga (Valle del Cauca), en el trámite de la acción de tutela iniciada por el señor Hernán Arango Valencia contra la Policía Nacional sede Buga.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

El señor Hernán Arango Valencia interpuso acción de tutela contra el Comando de Policía de Buga, por considerar que dicha entidad ha desconocido sus derechos fundamentales a la vida, libertad, en conexión con el derecho al trabajo y a la dignidad.

Manifiesta el tutelante ser una persona minusvalida reducida a una silla de ruedas de 66 años de edad, que vive sólo que desde hace mucho tiempo viene ejerciendo la actividad de vendedor ambulante para su subsistencia por toda la ciudad.

No obstante sostiene que ha sido víctima de hostigamiento por parte de la Policía de Buga, al momento de ejercer su actividad como vendedor ambulante.

2. Pretensiones

El demandante solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la vida y a la libertad en conexidad con el derecho al trabajo y a la dignidad.

1. Las pruebas que obran en el proceso

* Fotocopia de la historia médica del tutelante.

* Fotocopia del Decreto No DAM 095 de Octubre 17 de 2000 proferido por la alcaldía Municipal de Buga.

1. Respuestas de la entidad demandada

Manifiesta el Comandante de Distrito de Policía de Buga Teniente Coronel Luis Alberto Ortiz

Quintero, que sí tiene conocimiento del caso en mención pero que no ha existido maltrato por parte de la Policía en contra del señor Hernan Arango, que por el contrario se le ordena no vender sus loterías y escapularios en el sector de la basílica y la avenida del señor de los Milagros de forma cortés conforme a lo dispuesto en el Decreto DAM 095 de la Alcaldía de Buga, que prohíbe las ventas ambulante en este sector y ordena a la policía una vigilancia permanente. Por lo anterior sostiene la entidad demandada lo que hace es cumplir con la ley siguiendo el procedimiento correcto ajustado a derecho, enmarcado en el artículo 82 de la Constitución Política cuando establece entre otros, el deber del Estado de velar por la integración del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

5. Vinculación Ordenada por la Corte.

Una vez se detectó una nulidad saneable, por haberse integrado indebidamente la causa por pasiva al dejar de vincular a la secretaría municipal de Buga entidad cuyo concurso es necesario, la Sala Primera de Revisión ordenó tal actuación a la secretaría de esta Corporación mediante auto de fecha 16 de Enero de 2004 el cual fue comunicado a la entidad vinculada mediante oficio No OPT-002/2004 de la Secretaría de éste despacho sin recibir respuesta alguna.

II. DECISIONES OBJETO DE REVISION

La acción correspondió en primera instancia al juzgado Primero Civil de Circuito de Buga, quién mediante sentencia de 24 de Julio de 2003 denegó la acción impetrada, pues consideró que el trabajo es un derecho fundamental y que en todas sus modalidades, merece la especial protección del Estado, pero también señala que es deber de las autoridades velar por la protección del espacio público y por su destinación al uso común. Por lo anterior, las autoridades deben de hacer lo que esté a su alcance para lograr ubicar a los vendedores a quienes con anterioridad se les había permitido ocupar parte del espacio público de manera permanente, en sitios que ofrezcan la mínimas garantías de higiene y seguridad donde no se cause perjuicio a la comunidad. De ahí que, no habiéndose demostrado por el demandante

violación de sus derechos no debe accederse a la petición formulada.

Conocido en segunda instancia por la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Buga, mediante sentencia del 5 de Septiembre de 2003 se confirma el fallo proferido por el aquo considerando que de acuerdo con lo afirmado por la Corte Constitucional, si bien es cierto el derecho al trabajo es de orden Constitucional, de igual protección goza el espacio público en virtud de la seguridad personal de los peatones y de los vehículos que se sirven de esos bienes, más si se tiene en cuenta que son los alcaldes mediante resoluciones los llamados a regular de forma adecuada el uso del espacio Público en defensa del interés general sometiendo la economía informal a la lógica que sobre el ordenamiento urbano asegure el desarrollo comunitario y el progreso de sus ciudades. Así las cosas, es improcedente la acción por cuanto el demandante no cumple con los requisitos exigidos para el oficio de vendedor ambulante, por lo que es sano y recomendable que el actor se dirija a la secretaría de Gobierno Municipal con el fin de recibir la colaboración debida dado que el gremio de vendedores del sector de la Basílica fue apoyado por ésta.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y por la escogencia del caso mediante Auto de la Sala de Selección No. 10 de 22 de Octubre de 2003.

2. Problema Jurídico Planteado.

Se trata de establecer cuál es el alcance dado al espacio público como derecho colectivo de carácter Constitucional y qué sucede cuando está frente a otros derechos.

En casos similares esta Corte ha sostenido que el derecho al espacio público es de interés general y que prevalecerá sobre cualquier interés particular que pretenda desconocerlo.¹ Pero de igual prevalencia goza el respeto de la dignidad humana en el trabajo, dentro del Estado Social de Derecho.

De suerte que, cualquier política encaminada a la recuperación del espacio público no sólo

requiere unos presupuestos para proferir el acto administrativo, sino que, debe consultar la realidad social del sitio² donde se pretenda llevar a cabo la recuperación del espacio público con la finalidad de solucionar de forma adecuada y conciliada, el problema social que hoy vive este grupo marginado de la sociedad, afectando lo menos posible el derecho o los derechos que a ellos les asiste. Si bien el uso del espacio público se constituye en un derecho fundamental de tercera generación circunscrito a la categoría de derechos colectivos consagrados en el artículo 82 de la Constitución Política, de igual protección goza el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes cuando su fin tiene como fundamento el bienestar de sus familias.

La defensa del espacio público tiene el alcance Constitucional que se pone de presente en sentencia C-265-02, en los siguientes términos:

“... [L]a posibilidad de gozar del espacio público se eleva al rango de derecho colectivo específicamente consagrado en la Constitución, la cual exige al Estado velar por su protección y conservación impidiendo, entre otras cosas, (i.) la apropiación por parte de los particulares de un ámbito de acción que le pertenece a todos, (ii.) decisiones que restrinjan su destinación al uso común o excluyan a algunas personas del acceso a dicho espacio (iii.) la creación de privilegios a favor de los particulares en desmedro del interés general”.

Ahora bien, esta Corporación también se ha ocupado de múltiples casos en los cuales se ha pretendido negar el derecho al trabajo que tienen los vendedores ambulantes por la defensa de espacio público, sin tener en cuenta el perjuicio que se les causa a ellos y a sus familias que requieren de un mínimo de ingresos para su subsistencia, desconociendo que si bien el empleo informal no es la salida para reducir el desempleo ni para eliminar la pobreza en los países en vías de desarrollo, no es menos cierto que los medios utilizados para evitarlo deben fundarse en políticas económicas que brinden una solución digna a quienes ejercen esta actividad ocupando el espacio público.

Consecuente con lo anterior, la Corte ha desarrollado en reiterada jurisprudencia el principio de confianza legítima³ que se deriva de los principios de seguridad jurídica (art. 1y 4 de la C.P.), de respeto al acto propio y buena fe (art. 83 C.P.), cuya finalidad es conciliar el conflicto suscitado entre los intereses públicos y privados, cuando la Administración crea expectativas favorables para el administrado, en donde, la Administración debe establecer reglas claras; al

respecto dijo la Corte Constitucional en sentencia T-772 de 2003:

“En conclusión: las autoridades sí tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, pero tales políticas programas y medidas (i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se puede adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición”.

Ahora bien, entratándose de vendedores ambulante⁴ no todos constituyen un problema para el goce del espacio público por parte de la ciudadanía, tal como lo sostuvo la Corte en sentencia T-772 de 2003, donde manifestó:

“....[L]a Sala hace hincapié en el hecho de que la actividad desempeñada por los vendedores ambulantes que portan consigo o sobre su cuerpo la mercancía que venden, no representa prima facie, una restricción del derecho de la ciudadanía a gozar de un espacio público amplio; por lo tanto, si las autoridades optan por contribuir a la formalización de su labor de Comercio informal, puede hacerlo, en la medida en que las políticas, programas o medidas que se adelanten con tal fin cumplan con los requisitos señalados en la jurisprudencia de esta Corte....”.

En consecuencia, no se trata de desconocer el interés general ni el deber del Estado de proteger el espacio público para su destinación al uso común cuando está de por medio el derecho al mínimo vital, por el contrario, lo que se busca es una solución concertada a un problema social cuando de la dignidad humana se trata.

Es de observar que el actor realizó durante bastante tiempo su oficio ambulante, y por tanto confiaba en que podía continuar legítimamente desarrollándolo.

1. Análisis del caso concreto.

En el caso a examinar el actor solicita la protección de su derecho al trabajo y a la dignidad, en razón del hostigamiento de que esta siendo víctima por parte del Comando de Policía de Buga, por ejercer su oficio de vendedor ambulante en la plazoleta de Lourdes y en la avenida del señor de los Milagros.

En su contestación a las pretensiones el Teniente Coronel de la Policía de Buga sostiene que la citada institución se encuentra amparada en el decreto 095 de 2000, proferido por la alcaldía de ese Municipio, que prohíbe la ocupación del espacio público por personas o entidades que ejerzan cualquier actividad de ventas ambulantes en el sector referido.

Las instancias consideran que no se están violando derechos cuando del espacio público se trata, toda vez que el interés general prima sobre el particular.

La Sala de Revisión estima que el alcance dado al artículo 82 de Constitución Política por parte de los Jueces de instancia que negaron el amparo solicitado, no es armónico con la reciente jurisprudencia de esta Corporación, y que hoy se reitera, en el entendido de que por tratarse de un vendedor ambulante que se desplaza en una silla de ruedas cargando consigo su mercancía (loterías y escapularios) sin ocupar el espacio público, no constituye por sí sólo un obstáculo para el tránsito de personas ni vehículos más allá de su presencia física personal, de tal suerte que la actividad realizada por éstos representa un mínimo de afectación al espacio público. Lo anterior sin perjuicio de que las autoridades puedan formalizar esta actividad bajo los condicionamientos señalados por la jurisprudencia de esta Corte.

Por último, tratándose de un vendedor ambulante que ejerce su actividad en una silla de ruedas con una discapacidad física que lo hace vulnerable, goza de una especial protección por el Estado al igual que por el amparo vertido en tratados Internacionales ratificados por Colombia⁵, por lo que se ordenará a la Secretaría de Gobierno de Buga, incluirlo en el programa para los vendedores ambulantes, contenido en el decreto DAM 095 de 2000 o en

otro similar.

En el presente caso, se cumplen los presupuestos exigidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional para proteger los derechos a la dignidad, al mínimo vital y al debido proceso.

IV. DECISION

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

RESUELVE :

Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Civil de Circuito y la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Buga (Valle del Cauca), y en su lugar conceder la tutela instaurada por el señor Jorge Arango Valencia contra la Policía Nacional – sede Buga.

Segundo.- ORDENAR a la Policía Nacional – sede Buga que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo se abstenga de realizar cualquier procedimiento que impida al actor el desplazamiento en su silla de ruedas.

Tercero.- ORDENAR a la secretaría de Gobierno del Municipio de Buga incluir al señor Jorge Arango Valencia en los programas alternativos para vendedores ambulantes que allí se adelanten, o que se puedan adelantar, dentro de un término que no exceda tres meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

Cuarto. LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 SU- 360 DE 1999 MP Alejandro Martínez Caballero manifestó “(La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre las cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, 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 encuentran a cargo Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común 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)”

2 ver sentencia T-772-03.

3 Este principio lo desarrolla la sentencia SU. 360 de 1999 pagina 34 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Ver sentencia T-772 de 2003 sobre la clasificación de vendedores informales.

5 Ver sentencia C-410-01 MP. Alvaro Tafur Galvis.