T-160-96

Sentencia No. T-160/96

VENDEDOR AMBULANTE-Presupuesto para reubicación

La obligación que le corresponde cumplir al Estado, de reubicar, en caso de desalojo por motivos de interés general, a los vendedores ambulantes que venían ocupando debidamente autorizados un determinado espacio público, se genera siempre que se den los siguientes presupuestos: que la medida se genere en la necesidad de hacer prevalecer el interés general sobre el interés particular; 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; y que dicha ocupación hubiese sido permitida con anterioridad por las respectivas autoridades, a través del respectivo permiso o licencia.

ESPACIO PUBLICO-Ocupación ilegítima no permite reubicación

Aceptar que quien de manera ilegítima, esto es sin autorización de autoridad competente, ocupe un espacio público, automáticamente se hace acreedor al derecho de ser reubicado en otro espacio público, daría paso a la prevalencia de la arbitrariedad y las vías de hecho, y al menoscabo de la autoridad de los alcaldes en tanto jefes superiores de policía de sus respectivos municipios. Para que los derechos de las personas puedan ser reivindicados como tales han de originarse o configurarse en hechos y situaciones de legitimidad, esto es de acuerdo con la Constitución y la ley, no pueden las personas configurarlos a través de acciones arbitrarias que desconozcan sus disposiciones o atenten contra derechos de terceros.

Ref.: Expediente No. T- 86814

Actora:

Martha Janeth Espitia

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., abril veintinueve (29) de mil novecientos noventa y seis (1996)

La Sala número 8 de Revisión de Tutelas, integrada por los H. Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre la acción de tutela instaurada por MARTHA JANETH ESPITIA contra el Comandante del CAI No. 115 de la ciudad de Santa Fé de Bogotá, Sargento de la Policía Nacional NELSON MORENO, o sus superiores, por la decisión de obligarla a retirar su puesto de ventas ambulantes de la Calle 34 con carrera 15 de Santa Fé de Bogotá, argumentando que estaba invadiendo el espacio público.

I. ANTECEDENTES

LA PRETENSION Y LOS HECHOS.

La señora MARTHA JANETH ESPITIA, a través de apoderado, y con fundamento en el artículo 86 de la C.P., y en las disposiciones del Decreto 2591 de 1991, interpuso acción de tutela contra el Comandante del CAI No. 115 de Santa Fé de Bogotá, Sargento de la Policía Nacional NELSON MORENO, o sus superiores, por considerar que éste, al obligarla a retirar su puesto de ventas ambulantes de la Calle 34 con carrera 15, sin que existiera orden de la Alcaldía Menor de Teusaquillo que respaldara dicha medida, vulneró su derecho fundamental al trabajo; manifiesta, que la actuación del demandado obedeció a su negativa de entregarle la suma de un millón de pesos, a cambio de que le permitiera permanecer laborando en ese lugar.

Los hechos que dieron lugar a la demanda de tutela son los siguientes:

– Señala la actora, que desde hace varios años es vendedora ambulante y propietaria de una caseta rodante que habitualmente estaciona en la calle 34 con carrera 15 de Santa Fé de Bogotá, actividad que le permite subsistir junto con sus hijos menores, quienes dependen de su trabajo.

– Manifiesta la demandante, que desde el 18 de septiembre de 1995, el Sargento de la Policía Nacional Nelson Moreno, en su condición de Comandante del CAI No. 115 de esta ciudad, se dedicó a "molestarla" insistiéndole en que debía retirar de la vía pública la caseta, pues estaba invadiendo un espacio de uso común.

– El 27 de septiembre de 1995, en las primeras horas de la mañana, el Sargento Moreno le ordenó a la actora retirar su caseta del lugar en mención, por lo que ésta le solicitó que previamente le permitiera hablar con sus superiores; entre las once y la doce de la mañana del mismo día, el suboficial reiteró su orden de retiro a la demandante, dándole plazo hasta las dos de la tarde, hora en la cual le dijo, según ella, que si quería permanecer en ese sitio debería presentarle el permiso o licencia correspondiente, o en su defecto entregarle la suma de un millón de pesos. Dado que ella no contaba con la licencia correspondiente, pues únicamente portaba una a nombre del señor Jorge Enrique González, expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá en 1987, quien le había "cedido el puesto", ni con el dinero que el suboficial le exigía, procedió a retirarse.

– La actora acudió entonces a la Alcaldía Menor de Teusaquillo con el fin de averiguar si el procedimiento adelantado por el suboficial Moreno obedecía a una orden de ese Despacho, allí se le informó que no existía ninguna instrucción del Alcalde de la localidad sobre el particular; luego se dirigió al Capitán Valencia, oficial a cargo de la XII Sub-estación de Policía, a quien informó sobre las exigencias del Suboficial Moreno, éste le prometió hablar con él y le sugirió informar de los hechos a la Procuraduría General de la Nación.

– Teniendo en cuenta que no existía orden de la Alcaldía para que ella se retirara del lugar, el 29 de septiembre, anota la demandante, decidió volver a su sitio de trabajo, horas después el Sargento Moreno se presentó y él mismo retiro la caseta "…haciéndole firmar un papel en blanco donde (sic) retenía el carro" y manifestándole verbalmente que dado que ella había hablado con su superior tendría que demostrar lo que había dicho.

– La caseta, le informó el demandado, quedaría depositada en la Sub-estación de la Policía de El Campín, de donde la actora la recuperó, previa orden de la Alcaldía Menor de Teusaquillo expedida el 3 de octubre de 1995. Seis días después, el 9 de octubre, la petente procedió a reinstalar su caseta en el lugar acostumbrado, siendo de nuevo requerida por el sargento Moreno para que se retirara de dicho lugar, arguyendo esta vez la decisión adoptada por la Alcaldía Local, a través de la Resolución No.010 de 10 de febrero de 1992 (folio 70), a lo que ella accedió para "evitarse problemas".

– Dada la situación descrita, dice la actora, que le impide el libre ejercicio de su derecho al trabajo y la arbitrariedad de la decisión que la originó, adoptada, según ella, unilateralmente por la policía, la petente solicitó al Juez de tutela ordenar a las autoridades reubicar la caseta de su propiedad "...en la calle 34 con avenida Caracas, hasta tanto la Alcaldía Local de Teusaquillo implemente un programa de reubicación o readaptación laboral ...", que le garantice su derecho al trabajo.

II. FALLO QUE SE REVISA

De la referida acción de tutela conoció el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, cuya titular, mediante providencia del 30 de octubre de 1995 la denegó, con base en el siguiente y único argumento:

"El art. 42 del decreto 2591 de 1991 establece la procedencia de la acción de tutela, y el num. 8 de dicho art. establece que procederá la acción de tutela cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas".

"En el caso que nos ocupa, la presente tutela se instauró contra un sargento que actúa en ejercicio de su función pública y no como lo establece el citado articulo, contra una persona particular, lo que hace que esta acción sea improcedente.".

Por último, considera pertinente el a-quo comunicar a la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, la denuncia de la actora referida a que el demandado le exigió una suma de dinero, a cambio de permitirle permanecer trabajando en el lugar en el que lo hacía, lo cual sin embargo no ordenó en su providencia.

III. COMPETENCIA

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 31, 33 y 34 del Decreto-Ley 2591 de 1991, la Sala es competente para revisar el fallo de la referencia.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Ha conocido la Corte en anteriores oportunidades situaciones similares a la planteada por la actora, esto es, situaciones en las que, en principio, se presenta conflicto entre el interés general, implícito en la utilización del espacio público, y el derecho al trabajo de las personas que con autorización lo ocupan y son desalojadas del mismo. Sobre el particular ha dicho

esta Corporación:

“La Constitución Política expresa con claridad que el trabajo es un derecho fundamental y que, en todas sus modalidades, merece la especial protección del Estado (artículo 25 C.P.), pero también señala que una de las bases de la convivencia en el Estado colombiano es el predominio del interés general (artículo 1o.) y que es deber de las autoridades velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular.” (Corte Constitucional, Sentencia T-115 de 1995, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Debe entonces la Sala, en este caso particular, proceder a verificar si los presupuestos básicos de la acción instaurada y de la decisión que se revisa, corresponden o no a los mismos que han servido de fundamento a esta Corporación, para establecer y exigir, por parte del Estado, el cumplimiento de la obligación que le asiste, de reubicar a aquellos trabajadores informales que se ven forzados, en pro del interés general, a desalojar los espacios públicos que debidamente autorizados venían ocupando antes de la decisión de retiro, que es precisamente el beneficio que solicita la demandante en el proceso de la referencia.

– Cuando se genera la obligación para el Estado de reubicar a los vendedores ambulantes desalojados.

Reconociendo un fenómeno que afecta de manera significativa la economía nacional, como lo es el sector informal de la misma, que genera empleo para miles de familias que dependen para su subsistencia de este tipo de actividades, es necesario insistir en la necesidad de proteger el derecho fundamental al trabajo de esas personas; no obstante, ese derecho, tal como lo ha expresado esta Corporación, no es absoluto, y tiene, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, también el carácter de obligación social, que implica para todos y cada uno de los asociados la obligación paralela de cumplir y contribuir a la realización de otros principios constitucionales, entre ellos el de la solidaridad y la prevalencia del interés general.

En esa perspectiva, la Corte ha reiterado, que en aquellos eventos en que las autoridades locales se propongan recuperar el espacio público ocupado por comerciantes informales, “deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación”, con el objeto de conciliar los intereses que se enfrentan. Se trata entonces de lograr soluciones que hagan compatible la prevalencia de la obligación del Estado de recuperar el espacio público sobre los intereses particulares, sin que por eso éste se despoje de su deber de proteger y garantizar el derecho al trabajo de las personas que resulten afectadas con sus decisiones.

“Las autoridades tendrán que 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, en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente, sin el temor de 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.” (Negrillas fuera de texto). (Corte Constitucional, Sentencia T372 de 1993, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía).

Se concluye entonces que esa obligación, que le corresponde cumplir al Estado, de reubicar,

en caso de desalojo por motivos de interés general, a los vendedores ambulantes que venían ocupando debidamente autorizados un determinado espacio público, se genera siempre que se den los siguientes presupuestos:

a. Que la medida se genere en la necesidad de hacer prevalecer el interés general sobre el interés particular.

b. 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.

c. Que dicha ocupación hubiese sido permitida con anterioridad por las respectivas autoridades, a través del respectivo permiso o licencia.

Ello debe ser así, pues aceptar que quien de manera ilegítima, esto es sin autorización de autoridad competente, ocupe un espacio público, automáticamente se hace acreedor al derecho de ser reubicado en otro espacio público, daría paso a la prevalencia de la arbitrariedad y las vías de hecho, y al menoscabo de la autoridad de los alcaldes en tanto jefes superiores de policía de sus respectivos municipios.

– El caso en estudio

En el caso analizado se constata el incumplimiento, por parte de la actora, de los presupuestos antes señalados, pues la medida adoptada por las autoridades de policía del sector, obedeció a su obligación de garantizar el uso común de un espacio público, que por expresa orden del Consejo de Justicia de la ciudad había sido recuperado por la Alcaldía Menor de Teusaquillo apenas un mes antes; los hechos que motivaron esa orden fueron los siguientes:

– Durante aproximadamente 23 años, dos vendedores ambulantes, diferentes a la actora, ocuparon con sus casetas el espacio público del cual ella fue retirada; dichos vendedores, que contaban con sus respectivas licencias, fueron desalojados y reubicados en un lote del norte de la ciudad por decisión de la Alcaldía Menor de Teusaquillo, contenida en la Resolución No. 10-92 de febrero de 1992, luego de un proceso de restitución del espacio público que duró más de cuatro años.

– La decisión de la alcaldía, a su vez, se originó en una orden que le impartió la Sala Civil del Consejo de Justicia de la ciudad, al resolver, un recurso de reposición en una querella interpuesta en 1991, contra Profamilia, por un ciudadano vecino del sector, por ocupación del espacio público con unas materas que dicha entidad colocó en la acera, que impedían el paso de los transeúntes.

– En efecto, atendiendo las razones que manifestó tener la querellada para hacerlo, impedir la invasión de ventas ambulantes en dicho espacio, que ponían en peligro la ascepcia de la clínica que allí funciona, dicho Consejo a través de providencia del 22 de julio de 1991, le impartió a la Alcaldía Menor de Teusaquillo la orden de iniciar "…los procesos necesarios para obtener la recuperación total de la zona peatonal de la calle 34 entre avenida Caracas y la carrera 15, la cual se encuentra ocupada por ventas ambulantes."

– Dicha orden, tan solo pudo ser efectivamente ejecutada por la Alcaldía Menor de

Teusaquillo el 11 de agosto de 1995, esto es cuatro años más tarde, debido a que los vendedores ambulantes, que legítima y pacíficamente habían ocupado el lugar por más de dos décadas, haciendo uso de los recursos que les brinda la ley, reclamaron su derecho a ser reubicados en otro lugar de la ciudad, tal como en efecto se hizo.

Quiere decir lo anterior, que un mes después, en septiembre de 1995, según el relato de la misma actora, ella decidió ocupar dicho lugar, el cual como se ha dicho recién había recuperado la administración local; de ahí que el Comandante del CAI del sector, fundamentara la decisión de retirarla en la orden de restitución de bien de uso público (zona peatonal), emitida por la Alcaldía Menor de Teusaquillo a través de la Resolución 10-92 de febrero de 1992.

Permitir dicha situación hubiese sido irregular por parte de las autoridades, incluso podría haber originado, para los vendedores ambulantes inicialmente desalojados, la violación de su derecho a la igualdad, pues no existiría razón válida para, de una parte, en cumplimiento de una orden del Consejo de Justicia de la ciudad, retirar los trabajadores que con la debida autorización venían laborando allí durante varios años, y de otra, en cambio, permitir que si lo hiciera una tercera persona que por lo demás no acreditaba el permiso o licencia correspondiente, pues la que presentó, cuya fotocopia reposa en el expediente, le fue otorgada en 1987 a un tercero, Jorge Enrique González, persona que según la demandante "…le cedió el puesto". En este punto es pertinente remitirse a lo dispuesto en el artículo 413 del Capítulo Sexto sobre permisos y licencias, del Acuerdo 18 de 1989, Código de Policía de Bogotá:

"Capítulo Sexto

"LOS PERMISOS Y LICENCIAS

"Artículo 413. Tanto el permiso como la licencia se concederán por escrito y en forma motivada, consignando con claridad las condiciones de su extensión. Son además, personales e intransferibles cuando se otorguen en atención a las calidades individuales del titular."

Es así como en el documento que allegó al proceso la actora se lee al respaldo lo siguiente:

"CAUSALES PARA CANCELAR LA PRESENTE LICENCIA

"1. Actividad desarrollada por persona diferente a su titular

"…

"ESTA LICENCIA ES PERSONAL E INTRANSFERIBLE"

Se comprueba entonces, que la actora no cumplía con los presupuestos antes señalados, que le permitieran, primero trabajar en el sitio en el que se ubicó, y segundo, reclamar el derecho a la reubicación, pues en primer lugar su ocupación del espacio en mención no se había producido con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público de uso común; en segundo lugar esa ocupación no había sido debidamente autorizada por autoridad competente, de hecho no contaba con la licencia correspondiente, siendo inadmisible el argumento de la "cesión del puesto" por tercera persona, pues como ha

quedado establecido esas licencias son personales e intransferibles, y en tercer lugar ello atentaría contra el derecho a la igualdad de los trabajadores desalojados, pues permitirle a la demandante permanecer y trabajar en el sitio antes citado implicaría una situación inexplicable de privilegio, en la que predominaría su interés particular sobre el general.

Para que los derechos de las personas puedan ser reivindicados como tales han de originarse o configurarse en hechos y situaciones de legitimidad, esto es de acuerdo con la Constitución y la ley, no pueden las personas configurarlos a través de acciones arbitrarias que desconozcan sus disposiciones o atenten contra derechos de terceros.

En cuanto a la acusación que formuló la actora contra el comandante del CAI No.115 de la ciudad de Santa Fé de Bogotá, referida a que éste le solicitó el pago de una suma de dinero a cambio de permitirle permanecer con su puesto de ventas ambulantes en el sitio al que se ha hecho referencia, ésta, será puesta en conocimiento de la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, pues si bien el Juez de primera instancia lo consideró procedente, en su providencia no ordenó lo correspondiente.

Por lo dicho, y no por los motivos que sirvieron de fundamento al fallo de la Juez Décima Laboral del Circuito de Santa Fé de Bogotá, los cuales denotan una equivocada y absurda interpretación de lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto-Ley 2591 de 1991, la Sala confirmará el fallo de primera instancia, que denegó la tutela instaurada por la actora.

En virtud de lo expuesto, la Sala Número Ocho de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el fallo proferido el 30 de octubre de 1995, por el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Santa Fé de Bogotá, a través del cual se negó la acción de tutela interpuesta por Martha Janeth Espitia.

SEGUNDO. OFICIESE por Secretaría y remítase copia del expediente, para lo de su competencia, a la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional.

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

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General