

T-364-99

Sentencia T-364/99

ESPACIO PUBLICO-Ampliación del concepto

ESPACIO PUBLICO-Efectos de los actos de perturbación/ESPACIO PUBLICO-Repercusiones por ocupación

LIBERTAD DE LOCOMOCION-Impedimento para transitar en espacios accesibles a miembros de la comunidad

ESPACIO PUBLICO-Reglas para la preservación deben ser razonables

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 personas 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.

ESPACIO PUBLICO-Legitimidad de las conductas tendientes a la protección

La Corte constitucional ha advertido 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. 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.

ESPACIO PUBLICO-Actuaciones de la policía administrativa

ESPACIO PUBLICO-Solución de problemas sociales por las autoridades debido a la ocupación

ESPACIO PUBLICO-Fenómeno social que conlleva la economía informal

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Conciliación del interés general con los derechos de

las personas que ejercen el comercio informal

DERECHO AL TRABAJO-Ejercicio del comercio informal

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Alcance

El principio de la confianza legítima 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. 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”

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Presupuestos

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”.

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Pruebas de la buena fe de vendedores ambulantes

ESPACIO PUBLICO-Diseño y ejecución de un adecuado y razonable plan de reubicación de vendedores ambulantes

ESPACIO PUBLICO-Presupuestos necesarios para reubicación de vendedores ambulantes

DISCAPACITADOS-Protección constitucional especial

DISCAPACITADOS-Integración laboral

DESEMPLEO-Gobiernos municipales también pueden presentar soluciones

Referencia: Expediente T-199799 y acumulados.

Solicitante: Maritza Madera y otros.

Procedencia: Juzgado 1° Laboral de Montería y otros

Temas:

Espacio público

Confianza legítima

Comercio informal

Protección a los minusválidos

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales

EN EL NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro de las acciones de tutela instauradas en Montería (T- 199799 y 199800), Cali (T-199879) y Santafé de Bogotá (T- 200448) por unos vendedores ambulantes y contra las respectivas administraciones locales.

ANTECEDENTES

Por decisión de diferentes Salas de Selección, se ordenó la acumulación de tres expedientes de tutela al clasificado con el número T-199799, teniendo en cuenta que todos los cuatro contienen solicitudes instauradas por personas naturales que han ejercido o ejercen el comercio informal en sitios catalogados como espacio público en Montería, Cali y Santafé de Bogotá.

1. Expediente 199799 (solicitante Maritza Madera Torres)

Se trata de una vendedora de libros en el parque municipal Laureano Gómez de Montería y solicita que el alcalde de esa ciudad no ordene el desalojo de su sitio de trabajo o la reubique en otro lugar.

La misma peticionaria reconoce que nunca le han querido dar el permiso para ocupar ese espacio público, agrega que la mayoría de los vendedores ambulantes tienen permiso pero que “hay dos solamente que no tienen permiso que soy yo y otro”. Ninguna prueba adjuntó para demostrar la confianza legítima en la ocupación del mencionado espacio público.

El Secretario de Gobierno Municipal informó al juez de tutela que ya se hizo un desalojo colectivo de los vendedores que estaban en el parque Laureano Gómez con base en una Resolución de la Alcaldía Municipal porque esos vendedores ocupaban el espacio público del parque sin ningún permiso.

Un testigo Fabio Taboada Moreno dice que jamás la alcaldía les ha dado permiso; por el contrario otro testigo, Roberto Carreño Ramos, dice que se les ha dado un permiso provisional sin señalar nombres, ni presentar documentación alguna.

Con base en la última declaración mencionada y aceptando los hechos y la pretensión de la solicitud de tutela, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Montería, el 11 de diciembre de 1998, concedió la tutela, por violación al derecho al trabajo y le ordenó al Alcalde Municipal de Montería “que permita que la accionante mantenga su puesto de venta en el parque Laureano Gómez hasta que en el cumplimiento de la obligación de recuperar el espacio público, tome las medidas adecuadas para reubicar a la señora Maritza Madera Torres”.

1. Expediente T- 199800 (solicitante Maria Ramos Escorcía)

Se trata de otra vendedora de libros en el citado parque Laureano Gómez en la ciudad de Montería y también pide que no se la desaloje de dicho sitio o que se la reubique en un lugar que ofrezca las mismas garantías.

A diferencia de la anterior, la peticionaria presenta la siguiente prueba documental: pagos a la Tesorería municipal por concepto de contribución por tener la venta estacionaria, carnet de la Secretaría de Gobierno que la acredita como vendedora de revistas y libros, comunicación del Secretario de Gobierno y de la “Primera dama del municipio” en donde le recomiendan mantener aseado el lugar del parque donde labora. Además hay declaración del señor Emiro Hernández, quien dice que la señora Maria Ramos ha tenido permiso para estar vendiendo libros en el parque. Por el contrario, el señor Fabio Taboada dice que no ha habido permiso.

El 11 de diciembre de 1998, el Juzgado Primero Laboral de Montería, concedió la tutela y al igual que en el caso anteriormente reseñado, le ordenó al Alcalde que mantuviera a la peticionaria en el puesto que actualmente ocupa mientras se toman las medidas adecuadas para la reubicación.

1. Expediente T- 199879 (solicitante Ilder Lucumí Banguero)

Es un vendedor de comestibles que atiende en un carro metálico y a quien el 4 de noviembre de 1998 la policía le retuvo su carro de venta de comestibles por estar ocupando un espacio público en la carrera 44 con calle 14, frente al Idema, en la Ciudad de Cali, sin tener

permiso ni autorización alguna, ni mucho menos licencia para laborar como vendedor ambulante.

No era la primera vez que se le decomisaba el carro y se lo consideró infractor del Código Nacional de Policía. Inclusive el 26 de noviembre de 1998 se le impuso por la Secretaría de Gobierno una multa de \$40.000,00 y se ordenó devolverle lo decomisado.

No hay ninguna prueba que indique estar cobijado bajo la figura de la confianza legítima. Solamente existe la manifestación del peticionario en el sentido de que esta forma de trabajo sirve de sustento para su familia.

El 18 de diciembre de 1998, el Juzgado 4° Laboral de Cali negó la tutela que se había interpuesto contra la Alcaldía Municipal de Cali.

1. Expediente T- 200448 (solicitantes Héctor Arias y Marlén Arias)

Instauran la tutela contra el Alcalde Local de Puente Aranda (Santafé de Bogotá) para que los ubique “en forma adecuada” como vendedores ambulantes que son.

Respecto al caso de estos dos peticionarios, el Instituto Nacional Para Ciegos informa que se trata de dos personas con limitaciones visuales, usuarios del INCI y que también son personas de la tercera edad, luego requieren de la especial protección del Estado.

De la prueba recaudada se colige que durante diez años, a partir de 1987, tuvieron una venta de comestibles en una caseta ubicada en el parqueadero del hospital Trinidad Galán y en los últimos meses (antes de presentar la tutela) estuvieron en la parte externa de dicho hospital, es decir en sitio catalogado como espacio público. Afirman que el anterior Alcalde local les permitió ocupar ese espacio, presentaron como prueba que respaldara esta última afirmación, el acta de una visita que el INCI hizo al Alcalde Efraín García y en la cual expresamente se indica que argumentó “el alcalde que no podría dar permiso” a los Arias, “ya que el espacio público no se podía ocupar máxime si ofrecíamos oportunidades a la población limitada visual cuando era prohibido”, de todas maneras, a renglón seguido, el mismo alcalde agrega que “no impediría la ubicación, pero si le llegasen quejas ordenaría el levantamiento”.

Los nuevos funcionarios de la Alcaldía Local de Puente Aranda, diferentes al anterior Alcalde

señor García, informaron al juez de tutela que el Personero Local puso en conocimiento de la Alcaldía la invasión del espacio público por parte de las dos personas antes indicadas y que por ese motivo se inició una querrela y se profirió una Resolución que ordenó la restitución, puesto que la caseta de los Arias ocupaba espacio público en la carrera 60 frente al # 4-15 de la ciudad de Santafé de Bogotá.

El Juzgado 6° Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, como juez de instancia en la tutela, el 26 de noviembre de 1998, denegó la acción.

Impugnada la decisión, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá confirmó la sentencia del a-quo, mediante providencia de 22 de enero de 1999. No obstante, la decisión tuvo un salvamento de voto del magistrado Reinaldo Cote Ruiz quien consideró que lo expresado en el acta levantada por el INCI era prueba suficiente para demostrar la existencia de la confianza legítima.

Estos cuatro casos son los que las Salas de Selección han ordenado que se fallen de manera acumulada.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y del Decreto 2591 de 1991, por la escogencia de los casos antes indicados y por la acumulación ordenada.

A. Fundamentos Jurídicos.

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

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.

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.), teniendo en cuenta que no se limita a reducirla a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en la mencionada legislación, sino que extiende el alcance del concepto a todos aquellos bienes inmuebles públicos, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, están destinados a la utilización colectiva.³ En otras palabras, lo que caracteriza a los bienes que pertenecen al espacio público, es su afectación al interés general⁴ y su destinación al uso directo o indirecto en favor de la colectividad, razón por la cual no pueden formar parte de esta categoría, aquellos bienes que son objeto de dominio privado de conformidad con lo establecido por la ley, ni aquellos que son del pleno dominio fiscal de los entes públicos, (bienes “privados” del Estado)⁵

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 estos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación

se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad.⁶

El trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes⁷, 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 hora⁸. 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 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 Carta⁹, 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.”¹⁰ 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.”¹¹

Hay que tener claro, 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”. ¹²

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 personas¹³ 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.¹⁴

Actuaciones de la policía administrativa respecto al espacio público.

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) y en la prevalencia del interés general (artículo 1º).

“Una actuación desordenada e ineficiente de la administración, aunque el objetivo buscado con ella sea la prevalencia del interés general sobre el particular, puede llevar a la generación de daños en virtud del mismo caos generado en la falta de previsión de las autoridades, que al salirse de su propio control, puede además de causar “perjuicio al interés colectivo, una violación de los derechos fundamentales de los asociados involucrados en tal situación.”¹⁵

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 del espacio público sino en su propia desidia en la búsqueda de recursos efectivos en la solución de problemas sociales.

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

La Corte Constitucional, para resolver algunos de estos 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.¹⁶ 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”¹⁷.

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.¹⁸

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).

Este principio de la confianza legítima 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:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política. “19

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”²⁰

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”²¹

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. Jose Gregorio Hernández Galindo).

¿Cuál ha sido la tradicional medida que la jurisprudencia ha acogido para los vendedores ambulantes amparados por la confianza legítima?

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.

(Este aspecto se refiere única y exclusivamente a la T-200448).

El artículo 13 de la C. P. establece la protección especial del Estado para aquellas personas que se hallen en debilidad manifiesta, por su condición física, mental o económica. A su vez el artículo 54 ibídem establece que “Es obligación del Estado y los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.

Dentro de los ordenamientos legales, la ley 361 de 1997, establece en su artículo 4º la obligación ineludible del Estado de poner a disposición todos los recursos necesarios para la protección de los minusválidos. Entre los objetivos de la protección está la “integración laboral”.

Para la integración laboral de las personas con limitaciones físicas, la normatividad internacional también es prolija. Están, por ejemplo, la declaración de los derechos humanos proclamada por las Naciones Unidas en 1948, la declaración de los derechos del deficiente mental aprobada por la ONU en 1971, la declaración de los derechos de las personas con limitación, aprobada por la Resolución 3447; en 1975; el Convenio 159 de la OIT²², la

Recomendación 168 de la misma OIT, artículos 1 a 14; la declaración de Sund Berg de Torremolinos de la UNESCO en 1981, la declaración de las Naciones Unidas concerniente a las personas con limitación de 1983.

Es apenas justo proteger a los minusválidos. Y no es justo que se hallen de repente en el desempleo total, con franco deterioro para su forma de vivir, lo cual implica la propagación de la pobreza, que según la OIT es “moralmente inadmisibile y económicamente irracional”²³.

En estos casos la protección 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 C.P.. 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.

Aparece aquí una nueva cuestión social que según Emilio Bogado Valenzuela²⁴ “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 Rodríguez²⁵ 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”. Esta armonización del trabajo y del empleo con mayor razón debe darse tratándose de discapacitados.

CASOS CONCRETOS

De los planteamientos anteriormente relacionados surge que las autoridades policivas están facultadas para recuperar el espacio público, es su obligación hacerlo, respetando claro está el debido proceso y la confianza legítima.

El juzgador analizará si hay elementos probatorios que permitan la calificación de estar determinado vendedor informal cobijado con la confianza legítima. Uno de ellos, pero no el único, es el de la carnetización que las mismas autoridades policivas hacen de los trabajadores informales y específicamente de los vendedores ambulantes. Puede haber otros medios de prueba que demuestren la confianza legítima; por ejemplo, acuerdos entre las autoridades y los vendedores sobre estancia en el espacio público, recepción de entidades municipales de gravámenes, acciones u omisiones ostensibles de las cuales se infiere que ha surgido la confianza legítima; en otras palabras, el medio de prueba no es únicamente el documental.

En conclusión, prosperan las tutelas, como protección al derecho al trabajo, en la dimensión que se ha indicado en este fallo, sólo cuando el solicitante esté amparado por la confianza legítima. Para lo cual pormenorizadamente se analizarán las situaciones consignadas en los expedientes acumulados:

a. Respecto a los dos ancianos, casi ciegos, (T-200448) a quienes el Alcalde Local de Puente Aranda (Bogotá) les permitió ocupar espacio público, mientras alguien se quejara, tal comportamiento, de contenido humanitario, es prueba de la confianza legítima. Aunque los discapacitados eran concientes de que ocupaban espacio público también tenían la buena fé de que se les permitía hacerlo. Además, para estas personas especiales es obligación del Estado ayudarles en la ubicación de un sitio para que laboren. Luego, la sentencia de instancia que no concedió la tutela debe revocarse.

a. También hay que conceder la tutela en el caso de María Ramos (T-199800) porque ella demostró la confianza legítima con prueba documental, como se relacionó al principio del

presente fallo. Sin embargo, la orden a dar no puede ser, como lo hizo el a-quo, la de permitir que siga ocupando el espacio público, sino la de reubicarla.

a. No puede prosperar la tutela instaurada por Maritza Madera (T-179799) porque no probó que estuviera cobijada por la confianza legítima. Esa ausencia de prueba y la confesión de ella en el sentido de que no se le había otorgado permiso para desempeñar sus labores de vendedora ambulante obligan revocar la decisión que se revisa.

a. Se confirmará la decisión de no concederle la tutela a Ilder Lucumá porque no probó la existencia de la confianza legítima.

Respecto a las ordenes que se darán en los casos de tutela que prosperan se tendrá en cuenta lo determinado en la sentencia SU-360/99, en los puntos que tienen que ver con la participación de los gobiernos municipales en la solución al desempleo, en la forma de presentar opciones a los favorecidos con la tutela y en las recomendaciones finales.

a) Los gobiernos municipales también pueden presentar soluciones al desempleo

En el mencionado fallo se dice al respecto:

“Generalmente las cuestiones relativas al sector no estructurado se analizan en el contexto de las economías nacionales. Pero se olvida que la mundialización está incidiendo muchísimo en el futuro de las ciudades y en el empleo urbano. Hoy las autoridades locales se están convirtiendo en un punto fuerte de la política de empleo, porque la realidad ha obligado a la descentralización de responsabilidades, a expedir marcos reglamentarios y a la necesidad de forjar alianzas nuevas y crear asociaciones participativas, dentro de lo cual la gestión del gobierno local y el compromiso cívico son cruciales, siempre y cuando haya transparencia, responsabilidad, consulta, participación, es decir, democracia real. La OIT ha dicho²⁶:

“Sin duda, para que las ciudades puedan crear y proteger eficazmente el empleo mediante acción desplegada en tres niveles²⁷, han de desarrollar la capacidad técnica necesaria para comprender las complejidades de la economía internacional y desarrollar y aplicar las políticas locales de empleo. Considerando la situación actual, las ciudades se preocupan a menudo por reducir los daños, limitándose a tratar de hacer frente en forma pasiva a todas

las consecuencias negativas del desempleo urbano que son la pobreza, la violencia, los estupefacientes, la falta de vivienda, los niños de la calle y las arcas municipales vacías. El tema central de las siguientes secciones, enfocado desde un punto de vista práctico, será el desarrollo de la capacidad institucional de los protagonistas a nivel local. En particular, se insistirá en las esferas prioritarias, donde las autoridades locales, asociadas con otro protagonista clave, pueden ejercer una influencia determinante.”

Talvez una de las soluciones locales que ha planteado una mayor inquietud es la de si debe legalizarse el sector informal o por el contrario dejarse dentro del principio liberal del Laissez faire. Teniendo como fuente el estudio *The informal sector: legalization or laissez-faire*,²⁸ la OIT dibuja esta realidad:

“Mediante una serie de estudios realizados en unos veinte países se han evaluado las repercusiones de las reglamentaciones sobre la creación, el funcionamiento y el desarrollo de las actividades del sector informal o no estructurado. Dichos estudios muestran que la mayoría de las empresas de este sector son de hecho “semilegales”. Aunque la mayoría de ellas cumplen ciertas reglas básicas (autorizaciones locales, registro y licencias) son muy pocas las empresas que respetan las disposiciones tributarias y laborales nacionales.”

De allí se colige que los objetivos de la política de empleo a nivel local son indispensables para dar una justa solución. Sirve de ilustración el Convenio 122 de la OIT, numerales 2 y 3, art. 1º, que señala:

“La política indicada debe tender a garantizar :

- a. Que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;
- b. Que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;
- c. Que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tenga en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

a. La indicada política deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales”.

Por consiguiente, los objetivos pueden ir más allá de la simple reubicación, aspecto que no pueden despreciarse en las decisiones judiciales. A manera de ejemplo y continuando con la invocación a la OIT, se tiene que ésta al referirse al sector urbano no estructurado en los países en desarrollo, dice 29 que “ese sector desempeña una función de red de seguridad, consistente en absorber la mano de obra sobrante, la política general al respecto debería consistir en suprimir los obstáculos administrativos o de otra índole que coarten su crecimiento. Conviene además, promover el segmento modernizador del mismo facilitando su acceso al crédito, a insumos productivos y al conocimiento de técnicas mejores de producción, así como sus vínculos con el sector moderno”. Claro que “mas que el acceso al crédito, es su costo el nudo de estrangulamiento de las empresas pequeñas” (R. Meier y M. Pilgrim en *Small Enterprise Development*, Londres, junio de 1994, pgs. 32-38). En otras palabras, una medida muy efectiva para superar el problema del desempleo urbano es la implantación de una política de calado popular; alentando ésta se contribuye a generar empleo, y, según la OIT “En muy diversos países, la aplicación de planes originales de crédito, destinados a los productores modestos, ha dado resultados excelentes” (Informe de la OIT sobre el empleo en el mundo, año de 1995, página 13). Esto obliga a: estar abierto a sugerencias, integrar equipos multidisciplinarios. Y hay elementales principios: que la educación y formación del trabajador sea para que compita, que se planifiquen los recursos humanos, que se tomen en cuenta las dimensiones culturales de ajuste y por supuesto que haya voluntad política.”

b) Respecto a la manera como el Juez de tutela le presenta opciones al beneficiado con el fallo, la misma sentencia SU-360/99 expresa:

“Lo prudente es que antes del desalojo se trate de concertar y concretar, 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 o de principiar a

ser realizadas. La propia administración del Distrito ha fijado estrategias al respecto, muy de acuerdo con lo que al respecto ha dicho la OIT. En esta concertación no solamente pueden participar las organizaciones que agrupan a los vendedores ambulantes y estacionarios sino los propios afectados, si lo desean. Por supuesto que el plazo para la concertación tenía y 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). El derecho de quien ya hubiera sido el desalojado, no exime al juez constitucional de ordenar el amparo, porque en primer lugar no es un hecho consumado ya que el problema sigue latente, y en segundo lugar si se pensara que la tutela no cabe, se llegaría al absurdo de que la celeridad en el desalojo dejaría sin piso la protección al derecho al trabajo y al empleo de quienes, en el estudio de cada caso concreto, tuviera derecho a tal protección por estar cobijados por la confianza legítima. Pero, lo que no puede hacer el juez constitucional es en la sentencia ordenar indemnización por ese desalojo de personas amparadas por la confianza legítima porque este tema le corresponde analizar y dilucidar a la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. Es indispensable analizar si hay en los expedientes elementos probatorios que permitan la calificación de estar los vendedores informales que instauraron la tutela cobijados con la confianza legítima. No se puede aceptar que la sola manifestación del interesado obligue al juez a ordenar la protección. Es necesario analizar las pruebas. Una de ellas, pero no la única, es el de la carnetización que las mismas autoridades policivas hacen de los trabajadores informales y específicamente de los vendedores ambulantes. Documento que es una prueba concluyente de que el vendedor está de buena fe en su oficio; buena fe que no desaparece si unilateralmente la administración resuelve formalmente “dejar sin efecto” dicho reconocimiento, porque esa derogación unilateral del permiso inicial afecta el respeto al acto propio, no tiene fuerza suficiente para destruir la buena fe que motivó la confianza legítima, y, mas bien se puede ver como mecanismo amañado para proceder al desalojo sin cortapisa. Pero puede haber otros medios de prueba que demuestren la confianza legítima; por ejemplo, acuerdos serios entre las autoridades y los vendedores o sus representantes gremiales sobre estancia en el espacio público o compromisos previos al desalojo, pronunciamientos en los Concejos Municipales o en las Juntas Administradoras Locales sobre protección a tales trabajadores, recepción de entidades municipales de tarifas por servicios públicos correspondientes a las estructuras donde funciona el comercio informal siempre y cuando estén acompañadas de acciones u omisiones ostensibles de las cuales se infiere que

ha surgido la confianza legítima. En otras palabras, el medio de prueba no es únicamente el documental.”

c) Vale la pena reiterar las anotaciones finales hechas en la tutela en mención:

Con el propósito de que las órdenes que se den en este fallo no sean obstaculizadas ni por la administración ni por los solicitantes de tutela, la Corte Constitucional considera que además de la competencia que el funcionario de primera instancia tiene para hacer cumplir esta clase de decisiones, es también necesario que la Personería del Distrito ejerza la vigilancia sobre el cumplimiento de la presente tutela.

Como las normas sobre acciones populares aún no están vigentes, quiere decir que no existe vía alternativa a la tutela. Cuando entren en vigencia aquellas normas, podría ser un mecanismo adecuado; hoy lo es la tutela; además las acciones de grupo no desplazan a la tutela cuando en ésta se invocan los derechos fundamentales de personas individualizadas.

Es necesario resaltar que si se opta por la reubicación, ésta no puede ser en un bien inmueble afectado al espacio público, aunque si puede serlo a un bien inmueble que no tenga esa característica, siendo fiscal; porque como ya se explicó los bienes de uso público no pueden ser ocupados por particulares, mientras tengan tal afectación, observando que la afectación puede ser natural (como por ejemplo playas, riveras) o puede ser jurídica por existir determinación de autoridad competente.

Igualmente se repite que la reubicación es una de las opciones. Las otras ya se han mencionado anteriormente, por las referencias hechas a la O.I.T. y a las propias extrategías que el Distrito Capital a fijado: pero puede haber otras más como por ejemplo sería el arrendamiento de inmuebles acompañado de cánones sociales, accesibles a la capacidad económica del posible usuario, teniendo en cuenta la utilidad que se pueda obtener.

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

RESUELVE.

Primero. **REVOCAR** la decisión contenida en el expediente T-199799, cuyo solicitante es Maritza Madera Torres, por las razones expuestas en el presente fallo y en su lugar **NO**

CONCEDER la tutela instaurada.

Segundo. CONFIRMAR la protección al trabajo contenida en la sentencia proferida en el caso de María Ramos Escorcía, T- 199800 por las razones indicadas en la parte motiva, pero MODIFICAR la orden en el sentido de ordenar al Alcalde de Montería que en el término de ciento veinte días hábiles reubique a la solicitante o se permitan las otras opciones indicadas en la parte motiva, previo acuerdo con la interesada.

Tercero. CONFIRMAR la decisión de instancia proferida en el caso de Ilder Lucumí Banguero T-199879 en cuanto no concedió la tutela impetrada.

Cuarto. REVOCAR las decisiones tomadas en la tutela T-200448 instaurada por Luz Marlene Arias Rodríguez y Héctor Arias y en su lugar CONCEDERLA en el sentido de ORDENAR al Alcalde Local de Puente Aranda que en el término de sesenta días hábiles reubique a los peticionarios, o se adopte alguna de las otras opciones a las cuales se hizo referencia en la parte motiva, con la aceptación de los interesados y previo acuerdo con éstos y con el INCI, en un lugar donde, sin violarse la ley, puedan ejercer su labor de vendedores ambulantes. En caso de incumplimiento por parte el Alcalde se tramitará el desacato y las acciones penales correspondientes.

Quinto. Por la Secretaría procédase a cumplir con lo establecido en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Sexto. Envíese copia de este fallo al INCI.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretaria General (E)

1 Ley 9 de 1989. Artículo 5º.

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

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

4 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)

5 Corte Constitucional. Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.

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

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

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

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

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

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

12 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 Públic-Space Zoning. The Yale Law Journal. Volume 105, Mazo de 1996.

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

15 Corte Constitucional. Sentencia T-115 de 1995. José Gregorio Hernández Galindo.

16 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.

17 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.

18 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.

19 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.

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

21 Ibídem.

22 Art. 7º del Convenio 159: “Las autoridades competentes deberán adoptar medidas para proporcionar y evaluar los servicios de orientación y formación profesionales, colocación, empleo y otros afines, a fin de que las personas inválidas puedan lograr y conservar un empleo y progresar en el mismo...”

23 La OIT sostiene que “es importante ofrecer un mínimo de seguridad económica a los pobres ya que no tienen otro modo de valerse por si solos”. El empleo en el mundo, Ginebra, 22 de febrero de 1995

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

25 ib., p. 387

26 El futuro del empleo urbano, p. 31

27 Según la OIT los tres niveles son: Tener influencia a nivel internacional, para lo cual se insinúa una asociación de alcaldes a escala mundial. A escala nacional incidir en las políticas macroeconómicas, insinuándose la unidad con las organizaciones de trabajadores y empleadores. Y un tercer nivel, local, que apunte a una serie de medidas municipales de desarrollo económico y social.

28 Ver Revista internacional del trabajo, vol 134, Nº 6

29 El empleo en el mundo, año de 1995, p. 14