

Sentencia No. T-372/93

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

El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público y el derecho al trabajo, ha sido resuelto en favor del primero de éstos, por el interés general en que se fundamenta. Pero se ha reconocido, igualmente, que el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares. Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, la ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna.

PRINCIPIO DE CONFIANZA

La conducta de la administración municipal en concepto de la Sala, vulneró el principio de confianza que debe preceder toda relación entre el administrado y el administrador, por cuanto la administración municipal de Neiva, debiendo utilizar el mecanismo de la revocación de las licencias, no lo hizo y, por el contrario, decidió que en un término perentorio, no acorde con la realidad, se desocupara la zona, para lo cual se dictó un decreto en el que se establecían sitios de reubicación. Solución que nunca se concretó. Esta actitud de la administración, causó perjuicios a los vendedores, toda vez que su desalojo les produjo el cese inmediato y total de su actividad.

USO DEL SUELO/CONCEJO MUNICIPAL-Competencia/LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO

Siendo prerrogativa de los Concejos Municipales reglamentar el uso del suelo, también a ellos

les compete, en últimas, designar los sitios susceptibles de ser ocupados con determinada actividad, hecho que en nada se opone a la libertad enunciada en el artículo 26 de la Constitución, de escoger profesión u oficio. El fundamento de tal libertad está en la posibilidad de escoger la actividad que el individuo quiere desarrollar sin que pueda ser constreñido u obligado a no ejercerla, lo que no excluye la facultad de las autoridades de establecer límites y restricciones a su práctica en guarda del interés general. Se entiende que el comercio informal requiere lugares estratégicos para que la actividad sea más productiva, pero ello no significa que las autoridades competentes no puedan disponer de los sitios que consideren más convenientes.

PROCESO DE TUTELA-Terminación/FALLO DE TUTELA-Modificación

Siendo la tutela un mecanismo preferente y sumario, gobernado por principios tales como la publicidad, la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, economía, celeridad y eficacia, deberán aplicarse a ella los principios generales de toda sentencia, en especial, aquel según el cual, una vez pronunciada no podrá ser objeto de modificaciones por el mismo funcionario que la produjo. Los jueces de tutela, en su afán de dar protección inmediata y eficaz a los derechos fundamentales, tomen las medidas pertinentes para que sus fallos sean cumplidos, medidas que no pueden conducir a la modificación de la sentencia misma.

REF: Expediente T- 14.647.

Peticionario: María Visitación del Carmen Urrego y otros.

Procedencia: Juzgado Noveno Penal del Circuito de Neiva.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada, según consta en acta número (13), correspondiente a la sesión de la Sala Primera de Revisión, celebrada a los tres (3) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, a

revisar los fallos de tutela proferidos por los Juzgados Quinto Penal Municipal y Noveno Penal del Circuito de Neiva -Huila-, en el proceso de tutela iniciado, a través de apoderado, por la señora María del Carmen Visitación Urrego y otros, en contra del decreto 013 del 28 de enero de 1993, expedido por el Alcalde de Neiva " Por el cual se ordena la reubicación y retiro de las casetas, puestos estacionarios, ventas ambulantes del sector de la Plazuela de San Pedro, por utilidad pública."

El expediente llegó a conocimiento de esta Sala de Revisión por remisión que hizo el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Neiva -Huila-, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 33 del decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte eligió, para efectos de revisión, en el negocio de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

A. LA ACCION.

El primero (1o.) de marzo del año en curso, la señora María Visitación Urrego y otros vendedores ambulantes, ubicados en la Plazuela de San Pedro de Neiva, iniciaron, a través de apoderado, acción de tutela en contra del decreto 013 de 1993 expedido por el Alcalde Municipal de dicha ciudad, solicitud presentada ante el Juzgado Penal Municipal de Neiva (reparto).

B. HECHOS.

1o.) Con fundamento en el artículo 42, literal d, del Acuerdo 050 de 1991 "Código Municipal de Urbanismo y Construcción" que ordena la remodelación de Plaza de San Pedro, y aprobada la ejecución de dicha obra en el plan de inversiones del municipio del año 93, el Alcalde de Neiva expidió el decreto 013 de 1993, cuya parte resolutiva es la siguiente:

" Artículo primero: Los propietarios de puestos fijos o casetas, puestos estacionarios y ambulantes, que se encuentren ubicados en la Plaza de San Pedro de esta ciudad, poseen un término de 10 días, para que de manera voluntaria, retiren las casetas, muebles y demás bienes que utilizan para el ejercicio de su actividad en el sector antes mencionado.

“Parágrafo primero : Vencido el término indicado anteriormente, facúltase a la Inspección de Control Urbano de Neiva, para que proceda previo los requisitos de Ley, a retirar todas las casetas y demás bienes de que trata el artículo 1o. de este Decreto, que se encuentren en la zona indicada y a realizar las diligencias administrativas para el cumplimiento de este mandato.

“Parágrafo segundo : Bajo ningún pretexto, se permitirá continuar con la ocupación del espacio público en el sector, con relación al Comercio Informal.

“Artículo segundo: Destínase (sic) como sitios de reubicación de los comerciantes informales de la Plaza de San Pedro, los siguientes:

“a.- Plazas de Mercado, Norte y Sur

“b.- Terminal de rutas de buses urbanos

“c.- Lotes particulares que tomen en arrendamiento los interesados.

“d.- Lotes oficiales.

“Artículo Tercero.- Facúltase al Secretario de Gobierno Municipal, para realizar actos de conciliación con los propietarios de las casetas, puestos fijos, estacionarios y ambulantes referenciados en el artículo 1o. de este Decreto, tendientes a lograr la solución de reubicación de estos vendedores.

“Parágrafo.- El Secretario de Gobierno Municipal, procederá a hacer los traslados y reubicaciones de acuerdo a las normas vigentes al respecto.

“Artículo Cuarto : Este Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE”

2o). Contra el decreto mencionado los vendedores, a través de apoderado, interpusieron recurso de reposición, el que fue rechazado por el Alcalde, al considerar que contra actos de carácter general no procede recurso alguno, artículos 49 y 62 C.C.A.

3o). Los sitios establecidos en el artículo segundo del decreto transrito, no fueron adecuados

por las autoridades para llevar a cabo la reubicación de los vendedores informales.

4o). El once (11) de febrero del año en curso, el Concejo Municipal de la ciudad de Neiva, comisionó a algunos de sus miembros con el fin de presentar fórmulas de arreglo para la reubicación de los vendedores de la Plaza de San Pedro. Días después, las autoridades municipales, al parecer, ofrecieron ubicar a los vendedores en un lote de terreno localizado sobre la margen derecha de la quebrada La Toma, en la carrera 16 con calle 15, costado sur del Estadio Guillermo Plazas Alcid. Tal propuesta fue expresamente aceptada por veintidós de los cuarenta y ocho vendedores ambulantes. El resto la rechazó por considerar el lugar inadecuado.

5o.) El veinticinco (25) de marzo, la Inspección de Control Urbano de Neiva llevó a cabo el desalojo de los vendedores ambulantes de la Plaza de San Pedro, en cumplimiento a lo ordenado por el Alcalde Municipal en el decreto 013 de 1993. Una vez desalojados no se les indicó el lugar donde podían seguir trabajando.

6o.). Notificada la nueva ubicación a los vendedores ambulantes que así la habían solicitado, en el costado sur del Estadio Guillermo Plazas Alcid, la diligencia correspondiente se llevó a cabo el doce (12) de abril del año en curso (fls 270, 271 cuaderno 2).

La ubicación se hizo previo concepto de Planeación Municipal, según plano que consta a folio 49, cuaderno 2o.

C. LA SOLICITUD.

Consideran los demandantes que con la expedición y entrada en vigencia del decreto 013 de 1993, el Alcalde de Neiva desconoció sus derechos fundamentales, en especial los de defensa, debido proceso y trabajo. Los fundamentos de la solicitud son los siguientes:

" EL DEBIDO PROCESO, fué violado por el señor Alcalde Municipal de Neiva: De manera obstencible (sic), porque ha pretendido dar a su decreto EL CARACTER DE NORMA GENERAL, como si ésta fuera dirigida a la ciudadanía de Neiva, desconociéndo que se refiere a una situación concreta y determinable, así como a personas determinadas y facilmente (sic) identificables, que son los que ven ahora afectados sus intereses CADA UNO DE MANERA

PARTICULAR E INDIVIDUAL; más aún porque el decreto no es reglamentario de ningún acuerdo municipal, como se puede observar en su contenido, forma y dirección.

(...)

“EL LEGITIMO DERECHO A LA DEFENSA, se violó de manera amplia al nō (sic) permitir a cada destinatario de la norma el ejercicio del derecho de contradicción por falta de notificación del acto administrativi (sic), lo que lo hace nulo e ineficaz. Su violación es claro desconocimiento de un derecho fundamental porque su valor y efectividad se dán (sic) d (sic) manera concreta a cada persona, y nō (sic) con el espaldarazo que pretende el acto administrativo que será objeto de demanda en procura de su nulidad ante el H. Tribunal Contencioso.

El señor Alcalde lo que debió fué emitir UNA RESOLUCION dirigida de manera expecifica (sic) a los vndedores (sic) de la Plaza de San Pedro que pretende desalojar, notificarlos de su contenido y darles a conocer los recursos que la ley otorga para sus defensas, amén de haber agotado la vía persuasiva y la señalada en el a cuadro 012 de 1.989, qu (sic) está vigente y es de obligatorio cumplimiento”.

“El acto administrativo proferido por el señor Alcalde Municipal, y que est (sic) contenido en el decreto 013 de enero 28 de 1.993, es arbitrariamente contrario a la ley, porque desconoce el principio de legalidad a que estánm (sic) sometidos los actos propios de la administración, al hacer caso omiso de ordenamientos contenidos en normas superiores ”.

“El peligro de sufrir los perjuicios ES INMINENTE, Señor Juez, porque el Señor Alcalde puede Ya (sic) ordenar el derrivamiento (sic) de las casetas y desalojo de los vendedores, por cuanto YA SE AGOTO LA VIA GUBERNATIVA y su decreto se mantioene (sic) en firme al haber rechazado el recurso de reposición que solicitaba la nulidad del acto administrativo, por considerar que éste no es válido ni eficaz y que por ende carece de ejecutividad.

C. SENTENCIA DEL JUZGADO QUINTO PENAL MUNICIPAL DE NEIVA.

El Juzgado Quinto Penal Municipal de Neiva, mediante sentencia del quince (15) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993), DENEGO la tutela presentada por los vendedores ambulantes de la plazuela de San Pedro. Los fundamentos de la sentencia pueden resumirse así:

1o. Inexistencia del perjuicio irremediable, lo que hace improcedente la tutela como mecanismo transitorio.

" ... en el caso que nos ocupa no se presenta perjuicio irremediable al ejecutarse el decreto 013 de 1993 expedido por la Alcaldía Mayor de Neiva, por cuanto lo que se pretende y se ha ordenado, es el traslado de los vendedores estacionarios de la Plaza de San Pedro, con sus casetas y puestos, hacia un sector determinado, como lo es la ubicación sobre la margen derecha de la quebrada " La Toma" ... sin que por ello, las personas cobijadas con esa medida sufran ningún tipo de perjuicio moral o material" (fls 119-120)

2o. No se desconoce el derecho al trabajo, prueba de ello es que se están adoptando las medidas necesarias para reubicar a los vendedores.

" ... si bien es cierto se pretende rescatar el espacio público actualmente ocupado por los vendedores estacionarios de la Plaza de San Pedro, también es cierto que se ordena la reubicación en aras a la protección del derecho al trabajo.

" El Secretario de Gobierno de la ciudad, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 3o. del decreto 013 de 1993, en asocio con la Comisión designada por el Honorable Consejo Municipal, en su sesión del once de febrero dentro de los diálogos de conciliación sobre la reubicación de los vendedores informales de la Plaza de San Pedro propuso como solución (su) ubicación en la margen derecha de la quebrada la Toma,... costado sur del Estadio Guillermo Plazas Alcid de Neiva." (fl 120)

3o. La reubicación de los vendedores en otro lugar, no desconoce el libre ejercicio del derecho al trabajo.

" No debemos desconocer que la reubicación de los vendedores, de momento pueden tener bajas en sus ventas y por ende, merma en sus ingresos; pero ello no significa violación del derecho al trabajo, pues en ningún momento se les está coartando su libre ejercicio". (fl 120)

4o. La notificación del decreto acusado, a través de la fijación que de él se hizo, en cada una de las casetas, permite afirmar que no hubo vulneración del derecho de defensa, toda vez que dicha fijación permitió a los interesados enterarse y hacer uso de los recursos

pertinentes.

" ... el acto administrativo se notificó a los afectados mediante fijación de referido Decreto en cada una de las casetas, para lo cual se comisionó al Inspector de control urbano y se publicó en la Gasetta (sic) Municipal el primero de febrero del año en curso.

" En virtud de la notificación del referido acto administrativo, los afectados por intermedio de apoderado, interpusieron recurso de reposición contra la mencionada decisión Administrativa.

"De ahí, que no encontremos ninguna razón para que se afirme que se les ha violado el derecho de defensa."

5o. No existe violación del debido proceso, ya que el decreto acusado fue expedido con fundamento en facultades otorgadas al Alcalde, por el Código Municipal de Urbanismo y Construcción y el decreto 086 de junio 17 de 1992.

6o. Uno de los deberes del Estado es velar por la protección e integridad del espacio público, para lograr su cumplimiento debe darse primacía al interés general sobre el particular.

D. IMPUGNACION DE LOS DEMANDANTES

Los argumentos del escrito de impugnación pueden resumirse así:

1o. El decreto 013 de 1993 no es un acto de carácter general, es un acto administrativo particular, porque se refiere a situaciones concretas, específicas y determinables, como lo es, la de los vendedores ambulantes de la Plaza de San Pedro, personas fácilmente determinables.

Lo anterior, hace del acto acusado, un acto particular y no general, que con su entrada en vigencia vulnera derechos fundamentales, tales como el trabajo, el debido proceso y defensa, entre otras razones por la ilegalidad en que se incurrió en el momento de su expedición, toda vez que se dictó un decreto de carácter general, impersonal y abstracto, y no un acto administrativo de carácter particular que era lo procedente. Se les impidió, así, ejercer el derecho de defensa, mediante la interposición de recursos, por el mismo hecho de

no ser notificados en la forma como lo ordena el Código Contencioso Administrativo, en tratándose de actos de carácter particular.

Considera igualmente, que el término perentorio de diez (10) días para desalojar la Plazuela de San Pedro, y la falta de un lugar adecuado para la reubicación de los vendedores, hace que el perjuicio que sufren los vendedores sea de los llamados irremediables.

Afirma, así mismo, que el sitio donde se ha pensado reubicar a los vendedores, es inadecuado por dos razones: la primera, la zona asignada hace parte del espacio público de la ciudad y prohibida, por tanto, su ocupación; y, la segunda, no ofrece condiciones de salubridad que permitan a los vendedores ejercer su actividad con los requisitos exigidos para el efecto.

2o. Vulneración del derecho al trabajo: Se desconoce el hecho de que los vendedores llevan más de quince años ocupando el lugar, y que por ende tienen una clientela establecida. Igualmente, la zona propuesta para la reubicación, no permite la comercialización de los productos ofrecidos.

En esas condiciones, y no existiendo concertación entre las autoridades municipales y los vendedores sobre el sitio de la reubicación, se está produciendo vulneración del derecho al trabajo.

3. Vulneración del debido proceso y defensa: Al expedirse un acto administrativo de carácter particular, bajo la apariencia de uno general, se desconocieron los derechos al debido proceso y defensa de los vendedores estacionarios de la Plaza de Neiva.

"... no hubo procedimiento alguno. Se debió haber emitido una resolución, luego notificarla, oír en descargos o puntos de vista, decretar las pruebas el caso y proferir luego la determinación correspondiente. ESE ERA EL DEBIDO PROCESO" (mayúsculas del texto) (fl 132)

E. SOLICITUDES POSTERIORES

En vista del desalojo de que fueron objeto los vendedores de la Plazuela de San Pedro, el día 25 de marzo del año en curso, el apoderado de los demandantes solicitó al Juzgado Noveno Penal del Circuito, REVOCAR la decisión del Juzgado Quinto Penal Municipal de Neiva y en su

lugar ordenar al Alcalde de Neiva convocar la Junta Asesora y de Vigilancia del Comercio Informal, creada por el acuerdo 012 de 1989, para que ese organismo estudiara un plan de reubicación para los vendedores desalojados.

F. SENTENCIA DEL JUZGADO NOVENO PENAL DEL CIRCUITO DE NEIVA.

En sentencia del quince (15) de abril del año en curso, el Juzgado Noveno Penal de Circuito de Neiva, REVOCO la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Penal Municipal de la misma ciudad. El fundamento de dicho fallo se puede resumir así:

1. El decreto 013 de 1993, es un acto de carácter particular y su expedición sin las formalidades que exigen esta clase de actos, vulneró los derechos al trabajo y debido proceso de los demandantes.

" No amerita duda, que el carácter particular del Decreto 013 de 1993..., dirigido expresamente a personas determinadas como ciertamente lo son los vendedores ambulantes propietarios de las casetas que de tiempo atrás se ubicaron en la Plaza de San Pedro de esta ciudad, plenamente identificados por la Administración Municipal y por ello poseedores de sus respectivas licencias de funcionamiento, imponía la suspensión del mismo por resultar lesivo para éstos y abiertamente violatorio del debido proceso que por mandato superior debe aplicarse también a las actuaciones Administrativas (art 29 C.N), y que se ejecutó so pretexto de dárselle el carácter de general que jurídicamente no tiene." (fl 54, Cuaderno 2)

2. Se vulneró el derecho fundamental al trabajo de los demandantes, porque una vez desalojados, no fueron reubicados.

" De la realidad que aflora de este expediente no podemos desconocer que la violación del derecho al trabajo es un hecho que aún persiste con el consecuente deterioro económico absoluto para los vendedores que fueron desalojados de la Plaza de San Pedro, pues hasta este momento la Administración Municipal no ha adelantado una solución ecuánime que permita suponer desde ya que se encuentra superado el conflicto de reubicación de éstos, porque ni siquiera las condiciones estas dadas para ello" (fls 55, Cuaderno 2)

3. A pesar de la existencia de otros mecanismos de defensa, y por el hecho de persistir el desconocimiento del derecho al trabajo, se tutela éste ORDENANDO la convocatoria de la

Junta Asesora y de Vigilancia del Comercio Informal para que decida sobre la reubicación de los vendedores desalojados de la plazuela de San Pedro.

" Pese a que la violación ya se consumó y existir otro medio de defensa como lo es la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, donde podrán los afectados demandar la ilegitimidad del ... (decreto 013 de 1993) y obtener por ese conducto la consiguiente indemnización, el despacho por persistir la acción vulneradora del derecho al trabajo como ya se analizó en precedencia, lo tutelará y por consiguiente...ordenará al señor Alcalde Municipal de Neiva que en plazo perentorio de 48 horas, proceda a convocar la Junta Asesora y de Vigilancia del Comercio Informal para que en un término no mayor de 8 días se reúna y sea ésta, la que en consenso y sin dilaciones decida la reubicación de todos los vendedores ambulantes que fueron desalojados." (fl 58, cuaderno 2)

4. Por encontrar que el Alcalde pudo haber incurrido en extralimitaciones de sus funciones, la Juez ordenó la investigación tanto penal como disciplinaria del señor Alcalde de Neiva.

G. ACTUACIONES POSTERIORES A LA DECISION DE SEGUNDA INSTANCIA.

Una vez vencido el término fijado por el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Neiva, para que la Junta Asesora y de Vigilancia del Comercio Informal decidiera sobre la reubicación de los vendedores desalojados de la Plaza de San Pedro, sin que se hubiese llegado a acuerdo alguno y, considerando que la vulneración del derecho al trabajo se seguía ocasionando, la Juez, a través de un auto de cumplase expedido el treinta (30) de abril, ORDENO al Alcalde de Neiva, UBICAR en forma PROVISIONAL a los vendedores desalojados de la Plaza de San Pedro, a sitios céntricos de la ciudad, mientras la Junta Asesora y de Vigilancia decidiera definitivamente sobre la ubicación de los vendedores. (fls 108 vto y 109, cuaderno 2)

En cumplimiento a lo ordenado por la Juez Novena Penal del Circuito, el Alcalde de Neiva expidió la Resolución No. 127 de mayo tres (3) de 1993, a través de la cual ubicó, provisionalmente, a los cuarenta ocho (48) vendedores desalojados de la Plaza de San Pedro, en el costado oriental de la carrera segunda (2a.) entre calles cuarta (4a) y quinta (5a), y en el costado occidental de la carrera primera, entre calles cuarta (4a) y quinta (5a.). Ubicación que se hizo previo sorteo, llevado a cabo el 4 de mayo. (fls 134 a 136, cuaderno 2).

Igualmente, el Alcalde solicitó al Gerente de la Electrificadora del Huila, la instalación del servicio de energía para las casetas y kioscos de los vendedores informales de la Plazuela de San Pedro.

Con la colaboración de la empresa privada, la Alcaldía Municipal logró conseguir 15 casetas para los vendedores, las que no fueron suficientes para los 48 vendedores desalojados. Esto llevó a la Juez Novena Penal del Circuito, a ORDENAR al Alcalde que en el término cinco (5) días dispusiera la elaboración de los faltantes de casetas (fls 227).

El Alcalde se opuso a esta decisión, por las implicaciones de orden presupuestal a que está sujeto, no teniendo las facultades legales para cumplir la decisión del Juzgado.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte, para proferir sentencia en relación con el negocio de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución y el decreto 2591 de 1991.

Segunda Consideraciones Generales

Se considera necesario establecer cuáles son los problemas jurídicos que aquí se plantean y determinar a partir de ellos la efectiva vulneración de los derechos alegados por los demandantes. Estos problemas son dos:

A. La naturaleza jurídica del decreto 013 de 1993.

B. La reubicación de los vendedores ambulantes y el derecho al trabajo.

A. Naturaleza Jurídica del decreto 013 de 1993 y autoridad competente para establecerla.

El Juez Noveno Penal del Circuito de Neiva consideró que el acto acusado era un acto de carácter particular y, por ende, tuteló los derechos al debido proceso y de defensa de los vendedores informales situados en la Plaza de San Pedro. Para ese juzgado, la naturaleza del acto obligaba a la autoridad correspondiente a agotar los medios de notificación que la ley ha establecido para esos eventos.

Pero, ¿ el Juez Noveno estaba facultado para definir la naturaleza del decreto 013 de 1993?

La acción de tutela es un mecanismo subsidiario y excepcional, donde sólo se pueden tomar decisiones que no interfieran en la competencia de otros órganos jurisdiccionales a quienes la ley ha facultado para conocer y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos puestos en su conocimiento.

Para el caso en estudio, tenemos que los actos que dictan los alcaldes, se denominan decretos o resoluciones, según sean de carácter general o particular. Sin embargo, esta distinción no es del todo válida, pues algunas veces por la importancia de la decisión, estas autoridades dictan actos de carácter particular a través de decretos.

Igualmente y por regla general, los actos de estos funcionarios están sometidos al control jurisdiccional.

En principio, el control jurisdiccional sobre los actos que expiden los alcaldes, corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa, artículo 82 C.C.A. Es por lo mismo, que a tal jurisdicción, en desarrollo de las distintas acciones que allí se han reglamentado, le corresponde definir la naturaleza de los actos que dictan los alcaldes en ejercicio de sus funciones, determinar si se han cumplido o no las formalidades para su expedición, y si, en consecuencia, tales actos son obligatorios para los administrados. Es claro, entonces, que si esa jurisdicción debe decidir sobre dichos aspectos, el juez de tutela no puede pronunciarse sobre ellos por no ser competente.

Con fundamento en lo expuesto, esta Sala no se detendrá a estudiar la naturaleza del decreto mencionado.

B. La reubicación de los vendedores ambulantes y el derecho al trabajo.

Con el fin de determinar si existió vulneración del derecho al trabajo en virtud de la expedición del decreto 013 de 1993 por el Alcalde de Neiva, se hacen necesarias las siguientes precisiones:

1o. La protección del derecho al trabajo y el espacio público.

Esta Corporación a través de sus distintas Salas de Revisión de Tutelas, se ha pronunciado sobre el deber del Estado de recuperar el espacio público y los posibles conflictos que en la búsqueda de este fin se presentan con derechos fundamentales reconocidos y protegidos en la misma Constitución, especialmente con el derecho al trabajo.

El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público y el derecho al trabajo, ha sido resuelto en favor del primero de éstos, por el interés general en que se fundamenta. Pero se ha reconocido, igualmente, que el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares. Al respecto ha expresado la Corte:

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

“Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna” (Sentencia T- 222 de 1992. Sala Séptima de Revisión de Tutelas. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein) (negrilla fuera del texto)

En conclusión, la prevalencia de la obligación del Estado de recuperar el espacio público sobre intereses particulares, no lo exonera del deber de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo de quienes resulten afectados con tales decisiones. Políticas que deben ser eficaces y oportunas.

Las autoridades tendrán que hacer lo que esté a su alcance para lograr ubicar a los vendedores a quienes con anterioridad se le había permitido ocupar parte del espacio

público, en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente, sin el temor a ser desalojados, donde puedan ofrecer sus mercancías con las mínimas garantías de higiene y seguridad y donde no causen perjuicios a la comunidad en general.

2o. Normas relativas al comercio informal en la ciudad de Neiva.

Dentro de las atribuciones conferidas a los Concejos Municipales, la Constitución de 1991 facultó a estas corporaciones para reglamentar el uso del suelo dentro de los límites que fije la ley. (artículo 313 de la Constitución)

En vigencia de la Constitución de 1886, esta facultad otorgada hoy a los Concejos Municipales, no estaba expresamente señalada en ella, pero se deducía de las funciones de éstos, tales como ordenar lo conveniente para la administración del distrito y las demás que determinara la ley. (artículo 197, numerales 1o. y 8o.)

El decreto 1333 de 1986, a través del cual se expidió el Código de Régimen Político Municipal, estableció políticas para lograr el desarrollo urbano.

Con fundamento en dichas normas, el Concejo Municipal de Neiva expidió el acuerdo 012 de 1989, por medio del cual se dictaron disposiciones sobre el comercio informal en los espacios públicos. En dicho acuerdo se definieron y clasificaron los vendedores así: ambulantes, estacionarios y de casetas o kiosco.

Igualmente, reglamentó la forma de acceder al uso de dicho espacio, a través de la expedición de licencias con vigencia de un año y con derecho a renovación, siempre y cuando el interesado lo solicite dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento de la respectiva licencia, artículo 17 del acuerdo 012 de 1989.

El parágrafo tercero del artículo mencionado, establece:

“La licencia sólo podrá ser renovada antes de su vencimiento por la Administración Municipal cuando se vayan a ejecutar obras públicas que correspondan al desarrollo de programas urbanísticos debidamente aprobados y que puedan afectar el espacio público para el cual fueron expedidas estas licencias” (la palabra subrayada, ha de entenderse como “revocada”, porque sólo así tendría sentido la norma transcrita)

Igualmente, a través del Acuerdo mencionado se creó la Junta Asesora y de Vigilancia del Comercio Informal, cuyo objetivo, según el artículo 3o. del precitado acuerdo, es el de trazar a nivel del municipio de Neiva, las políticas sobre ventas ambulantes y estacionarias. Entre las funciones asignadas a dicha Junta se encuentran:

“Artículo 5o. (...)

- a. Presentar un plan general sobre ordenamiento de las ventas ambulantes o estacionarias.
- b. Recomendar zonas de ubicación temporal de las ventas ambulantes o estacionarias.
- c. (...)
- d. Estudiar y recomendar lo relacionado con la suspensión, cancelación de licencias y demás sanciones que deban imponerse a quienes tengan licencias señaladas en el artículo primero de éste Acuerdo.”

En este contexto, encontramos que las autoridades del municipio de Neiva, a través de su Concejo y demás órganos, se han preocupado por dar una solución al problema social que actualmente tienen la mayoría de ciudades del país, frente a la proliferación del comercio informal, como consecuencia, muy seguramente, de las migraciones campesinas y del proceso general de empobrecimiento. Por tanto, les ha permitido el uso del espacio público, dentro de límites razonables, para que desarrollen actividades de las que de una u otra manera derivan su sustento y el de sus familias.

Con fundamento en lo expuesto, encontramos que el derecho al trabajo de los vendedores informales en la ciudad de Neiva, tiene un marco especial de protección.

Si bien la destinación del espacio público tal como lo indica el artículo 82 de la Constitución, ha de ser para el uso común que prevalece sobre cualquier interés particular, también se le permite a las autoridades municipales, específicamente a los Concejos, reglamentar el uso del suelo. Es decir, que no obstante la destinación especial del espacio público a usos que redunden en beneficio general, en ocasiones y sólo temporalmente, las autoridades pueden disponer de él, siempre y cuando ello no vulnere intereses de carácter general o colectivo.

En el caso concreto, la Plazuela de San Pedro de Neiva, fue destinada por el Acuerdo 050 de

1991, artículo 42 (b) “Código Municipal de Urbanismo y Construcción del Sector urbano de Neiva” como área urbana específica de tratamiento, cuya construcción se haría según el proyecto de renovación de la zona centro de la ciudad. Aprobado el plan de inversiones de 1993, se incluyó en él la partida para la remodelación de la plazuela, cuyo objetivo era la construcción de una glorieta que permitiera el paso vehicular. Esto fue lo que originó el desalojo de los vendedores de la Plaza de San Pedro.

3o. Vulneración del derecho al trabajo por falta de reubicación.

Con fundamento en este artículo, podría pensarse que la alcaldía previó lo necesario para reubicar a los vendedores que se encontraban en la Plaza de Neiva ejerciendo el comercio informal y, como consecuencia de ello, no sería válido hablar de una eventual vulneración del derecho fundamental al trabajo, tal como lo consideró el fallador de primera instancia. Porque, si bien los vendedores iban a ser retirados de un lugar, se les destinaba otro, que les permitiría continuar la actividad para la cual habían sido autorizados con anterioridad.

Sin embargo, pasado el término dado por el Alcalde para abandonar la Plaza y ante la renuencia de los vendedores para desalojar el lugar, por no existir claridad sobre los sitios donde iban a ser reubicados, el Inspector de Control Urbano llevó a cabo el desalojo de las personas y de sus bienes, sin que se les asignara algún sitio para seguir ejerciendo su labor. Lo que constituye, a juicio de la Sala, un desconocimiento por parte de las autoridades del derecho al trabajo de los vendedores y a realizarlo en condiciones dignas y justas (artículo 25 de la Carta).

4o. El Principio de confianza entre el administrado y el administrador.

Si bien la administración de Neiva podía disponer de la Plaza para iniciar los trabajos que allí se requerían, también debió adecuar los lugares en los cuales podían seguir laborando los vendedores a los que se les había otorgado licencia, aspecto éste que no se cumplió, pues ni antes del desalojo ni después de éste, la administración hizo algo para procurar una reubicación rápida y efectiva. Se limitó a dictar un decreto donde se enunciaban lugares de reubicación, sin adecuarlos para tal fin.

Prueba de ello es que sólo un mes después de dictado el decreto 013 de 1993, se pensó en adecuar otro espacio público (afuera del estadio de fútbol) para que fuera ocupado por los

vendedores desalojados de la plaza de San Pedro.

La conducta de la administración municipal en concepto de la Sala, vulneró el principio de confianza que debe preceder toda relación entre el administrado y el administrador, por cuanto la administración municipal de Neiva, debiendo utilizar el mecanismo de la revocación de las licencias, no lo hizo y, por el contrario, decidió que en un término perentorio, no acorde con la realidad, se desocupara la zona, para lo cual se dictó un decreto en el que se establecían sitios de reubicación. Solución que nunca se concretó.

Esta actitud de la administración, causó perjuicios a los vendedores, toda vez que su desalojo les produjo el cese inmediato y total de su actividad.

En conclusión, para la eficaz protección del derecho al trabajo de los vendedores ambulantes que se encontraban situados en la Plaza de Neiva, y que aún hoy continúan allí de manera provisional, en virtud de la orden dada por el Juez Noveno Penal del Circuito, esta Sala ordenará al Alcalde de Neiva y a las demás autoridades del orden municipal, establecer en el término de tres (3) meses, los mecanismos y recursos necesarios para una adecuada reubicación. Esta orden amparará únicamente a los vendedores que para el 28 de enero de 1993, cumplían los requisitos establecidos por el Acuerdo 012 de 1989, para ocupar la Plaza con sus ventas ambulantes, fijas o estacionarias.

El traslado de los vendedores de la Plaza de San Pedro, sólo podrá operar una vez la administración haya previsto y adecuado, en el término señalado, los sitios para llevar a cabo la actividad para la que han sido autorizados.

Otros aspectos a considerar.

10. Reubicación y posible vulneración de la libertad de escoger profesión u oficio.

Por otra parte, se hace necesario dejar en claro que no es válida la afirmación hecha por el apoderado de los demandantes, según la cual el hecho que la administración asigne unilateralmente los sitios para ser ocupados, vulnera el derecho a la libre escogencia de profesión u oficio.

Siendo prerrogativa de los Concejos Municipales reglamentar el uso del suelo, también a ellos les compete, en últimas, designar los sitios susceptibles de ser ocupados con determinada

actividad, hecho que en nada se opone a la libertad enunciada en el artículo 26 de la Constitución.

El fundamento de tal libertad está en la posibilidad de escoger la actividad que el individuo quiere desarrollar sin que pueda ser constreñido u obligado a no ejercerla, lo que no excluye la facultad de las autoridades de establecer límites y restricciones a su práctica en guarda del interés general.

Así las cosas, no puede considerarse que la designación de un lugar para ejercer la actividad misma, como en este caso, pueda atentar contra el derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio.

Se entiende que el comercio informal requiere lugares estratégicos para que la actividad sea más productiva, pero ello no significa que las autoridades competentes no puedan disponer de los sitios que consideren más convenientes.

20. ¿Cuándo termina el proceso de tutela?.

Por regla general, los procesos terminan una vez se dicte sentencia de fondo, regla a la que no escapan los fallos adoptados en sede de tutela.

Pero, siendo la tutela un mecanismo preferente y sumario, gobernado por principios tales como la publicidad, la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, economía, celeridad y eficacia, deberán aplicarse a ella los principios generales de toda sentencia, en especial, aquel según el cual, una vez pronunciada no podrá ser objeto de modificaciones por el mismo funcionario que la produjo.

El juez de tutela en el fallo, decide sobre los derechos supuestamente amenazados o vulnerados y, de comprobar que realmente existe desconocimiento de ellos, ordena tomar las medidas pertinentes; en caso contrario deniega la protección solicitada. Es decir, resuelve de fondo sobre la cuestión sometida a su consideración, poniendo de esa manera fin a su actuación.

Cosa distinta es que los jueces de tutela, en su afán de dar protección inmediata y eficaz a los derechos fundamentales, tomen las medidas pertinentes para que sus fallos sean cumplidos, medidas que no pueden conducir a la modificación de la sentencia misma, tal

como sucedió en el presente caso. Veamos:

La Juez Novena Penal del Circuito, una vez dictó el fallo donde ordenaba a la Junta de Vigilancia y Protección del Comercio Informal reunirse y concertar soluciones para la reubicación de los vendedores, decidió, con posterioridad, por no existir consenso entre las autoridades, ordenar al Alcalde la reubicación provisional de los vendedores, orden que éste empezó a ejecutar. Pero como no existían las suficientes casetas para dar adecuado cumplimiento a esta segunda orden del juzgado, la juez ordenó nuevamente al mismo Alcalde que en el término de cinco (5) días dispusiera sobre la elaboración de las casetas faltantes, orden a la que se opuso el Alcalde, porque ello implicaba adoptar medidas para las cuales no estaba facultado, tal como la modificación del presupuesto.

En concepto de la Sala, la Juez Novena Penal se extralimitó en su competencia, por cuanto una vez dictada la primera orden, el despacho no podía, bajo la excusa de buscar una efectiva protección del derecho al trabajo de los demandantes, dar órdenes distintas que implicaran, en últimas, modificar el fallo.

CONCLUSION

Como al no ser reubicados oportunamente, se vulneró el derecho al trabajo de los demandantes, la Corte ordenará a las autoridades competentes que en el término de tres (3) meses, adopten los mecanismos y recursos necesarios para una adecuada rubricación.

Este traslado sólo operará una vez la administración realice, en el término aquí previsto, las gestiones correspondientes.

III. DECISION.

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional a través de la Sala Primera de Revisión. administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: REVOCAR en todas sus partes los fallos dictados por los jueces Quinto Penal Municipal, del quince de marzo y Noveno Penal del Circuito de Neiva, del quince (15) de abril

del año en curso, en la acción de tutela presentada a través de apoderado, por la señora María Visitación Urrego y otros, en contra del decreto 013 de 1993 dictado por el Alcalde de Neiva.

Segundo: En su lugar, TUTELAR el derecho al Trabajo de los demandantes, ORDENANDO al Alcalde de Neiva y a las demás autoridades municipales que adopten en el término de tres (3) meses, las medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicar a los vendedores ambulantes afectados con la decisión del decreto 013 de 1993.

Tercero: COMUNIQUESE la presente sentencia al Juzgado Quinto Penal Municipal de Neiva, para los fines establecidos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General