T-398-97

Sentencia T-398/97

ESPACIO PUBLICO-Recuperación compete al Estado

Es jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional que la recuperación del espacio público es una obligación del Estado que no puede ser obstaculizada por la invocación del derecho al trabajo, porque el interés general prevalece sobre el interés particular.

ESPACIO PUBLICO-Recuperación conlleva plan de reubicación

ESPACIO PUBLICO-Recuperación por funcionarios de policía

Si la protección a los bienes de uso público es un deber que corresponde a las autoridades ésta se realiza a través del Poder de Policía del Estado y de las características de ejecutoriedad y ejecutividad del acto administrativo. No existe, pues, duda alguna sobre la facultad que tienen los funcionarios de policía para proteger los bienes de uso público y rescatar el espacio público ilegalmente ocupado.

TEORIA DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Reubicación de desalojados

Esa confianza, producto de la buena fe, es la que en un Estado Social de Derecho explica la coadyuvancia que el Estado debe dar a soluciones, sin que esto signifique ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio del interés general. La relación entre administración y administrado plantea el gran problema de establecer las delimitaciones legales de los derechos de éstos últimos frente a la administración. Que en virtud de su potestad y ejercicio de las finalidades del Estado pueden ser limitados. Potestad que determina la imprescriptibilidad de los bienes de uso público por la ocupación temporal de los particulares, pero al mismo tiempo, la confianza legítima como medida de protección a los administrados se origina cuando de un acto de aplicación de una Norma, aun procedente del Poder Legislativo, supone para sus destinatarios un sacrificio patrimonial que merece un calificativo especial, en comparación del que pueda derivarse para el resto de la colectividad.

VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación temporal

La solución dada por la Alcaldía es concreta en el sentido de determinar cual va a ser la ubicación temporal de los vendedores ambulantes bajo la condición de quedarse allí hasta tanto se termine de construir la plaza de mercado. La proposición establecida por la Alcaldía es razonable en tanto que garantiza las condiciones que permitirán a los vendedores ambulantes continuar con la fuente de trabajo. Lo anterior permite concluir que la conducta de la administración está de acuerdo con el principio de confianza que debe preceder toda relación entre el administrado y el administrador, por cuanto la administración Local utilizó los mecanismos de revocación de licencias así como también determinó un plazo prudencial para la nueva reubicación de los vendedores. Solución que se concretó.

Referencia: Expedientes T-128526, T-128744, T-128746, T-129718, T-132284

Accionantes: Luis Alfonso Guevara Cruz

Josefina Alvarez

Sandra Janeth Guerrero

Tránsito Pinilla

Víctor Elias Acevedo Betancur

Contra: Alcaldía Menor de la localidad de Santafé

Procedencia:

Juzgado diecisiete civil del circuito de Bogotá y otros.

Temas:

La confianza legítima, en las relaciones entre la administración y los administrados.

La cohabitación de los principios de la prevalencia del interés general, de la buena fe y la igualdad.

El debido proceso

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, veinticinco (25) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, presidida por el Magistrado Alejandro Martínez Caballero e integrada por los Magistrados Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En los fallos de tutelas que aparecen en los expedientes T-128526, T-78710, T-78659, T-76332, T-77330, que por determinación de la Sala de selección fueron acumulados. Se trata de acciones instauradas de manera independiente por vendedores ambulantes ubicados entre la calle 9° y 10° de esta ciudad, que mediante resolución administrativa recibieron la orden de desalojar el espacio público utilizado para sus puestos de trabajo.

I- ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto No. 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

A. Solicitudes

1. Luis Alfonso Guevara Cruz, Josefina Alvarez, Sandra Janet Guerrero Avendaño, Tránsito Pinilla Gonzalez y Jaime Antonio Aguilar Patiño, en forma individual y por consiguiente en

expedientes separados dirigen la acción de tutela contra la Alcaldía Menor de la localidad de Santafé.

2. Las peticiones de los accionantes están dirigidas a obtener que no se les desaloje del lugar donde habitualmente tienen su sitio de trabajo, toda vez que tienen los permisos y el control de las ventas informales que realizan.

3. De igual manera las solicitudes de los accionantes buscan que se les garantice el debido proceso por cuanto no se les notificó debidamente una orden de policía que determina la restitución del bien de uso público comprendido por las aceras y vías vehiculares ubicadas entre las calle 9ª y 10ª y 11 de Santafé de Bogotá.

Los demandantes señalan que no se observó el debido proceso en las actuaciones emprendidas por la Alcaldía de Santafé por cuanto que:

"Todas las diligencias practicadas por el señor Alcalde, no incluyen a los demandados y solamente una de las personas que tiene puesto de estacionario en el sector la señora Maria Geronima Hernandez aparece como demandada siendo que son más de 150 vendedores estacionarios y la mayoría tiene licencia de funcionamiento.

En la demanda entablada por la constructora manifiestan que en la carrera 11 en los andenes ubicados al frente se han instalado sin licencia que los autorice varías casetas de ventas estacionarias, vendedores ambulantes y una plaza de mercado que impide el uso del espacio público y además el acceso al predio en comento".

1. De otra parte los vendedores agregan que: mediante orden de desalojo se determinó la reubicación de ellos como vendedores ambulantes. A la citada resolución de desalojo el Doctor Francisco Forero, apoderado de la constructora Riverside, le adjuntó contrato de compraventa del predio de la calle 9 N° 11- 61 y 71 para efectos de que se trasladen allí definitivamente los vendedores. Este contrato no incluye en ninguna de sus partes compromisos o a título de los vendedores.

1. Según los solicitantes, debe seguirse el trámite establecido por el Código de policía de Bogotá, artículo 443 que establece entre otras cosas: “la providencia que ordena la restitución se notificará personalmente a los ocupantes materiales del bien o sus administradores o mayordomos”. De igual manera la notificación personal debe practicarse según el artículo 315 del Código de Procedimiento Civil que señala: “2El secretario, el notificador pondrá en conocimiento del interesado la providencia respectiva que se notifica, acta que deberá firmarse por aquel, y el empleado que haga la notificación. Si al notificador no se le permite tener acceso a quien debe ser notificado, por causa distinta a acato de autoridad, se procederá como dispone el artículo 320. Si el notificador expresara esta circunstancia en el acta, el informe del notificador se considerará esta circunstancia en el acta; el informe del notificador expresara rendido bajo juramento que se entenderá prestado con la firma del acta.”

Como consecuencia de todo lo anterior los demandantes consideran que se le han violado los derechos fundamentales de igualdad ante la ley, al debido proceso, el derecho de impugnación de los actos judiciales y el derecho al trabajo.

Otros hechos que motivan la acción fueron expuestos así por los peticionarios:

1.6 Los permisos fueron renovados por la Alcaldía local de Santa Fe, y durante el mandato del Doctor Caicedo Ferrer los permisos fueron recogidos argumentando ser necesario el documento para la adquisición de un terreno con el fin de una nueva reubicación y no se les volvió a entregar.

1. El 18 de octubre de 1995, la Alcaldía local de Santafé inicia querella contra ALVARO RODRIGUEZ,GUSTAVO PRIETO, RAFAEL MARTINEZ, GUSTAVO ESCUDERO RAIGOSA, MARIA GERONIMA HERNANDEZ DE RAMIREZ Y EDGAR LEON argumentando CESE DE ACTIVIDAD. Y más adelante de acuerdo a lo foliado la querella sigue el rumbo por “Restitución del Bien de uso público” Lo anterior por las pretensiones de la empresa privada Riverside S.A, mediante queja presentada el 23 de diciembre de 1994; entrando en juego los intereses privados.

1.9 El 11 de diciembre de 1996 la Alcaldía Local de Santafé de Bogotá mediante resolución número 63 AJ ordenó:

1. La restitución del bien de uso público comprendido por las aceras y vías vehiculares ubicadas entre las calles 9ª y 10ª el correspondiente desalojo de los vendedores ambulantes y /o estacionarios de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

2.Como la ocupación al predio de la calle 9 N° 11-61/71 no se puede hacer de manera inmediata, se le informa a los vendedores ambulantes y/o estacionarios, a los que se refiere esta providencia, que se pueden trasladar temporalmente y solo mientras se termina la construcción de la plaza de mercado en la calle 9° N°11-27 o al sitio que lo estime conveniente siempre y cuando no se ocupe el espacio público.

1. Para el cumplimiento de lo ordenado se otorga un plazo de cinco días calendario contados a partir de la ejecutoria de esta Resolución y en el caso de que el espacio público no sea restituido se llevara a acabo la diligencia de desalojo el día quinto hábil a partir de la fecha en que se encuentre en firme y ejecutoriada esta providencia a la hora de las 9 a.m, obrando de acuerdo con lo indicado en esta decisión.

1. En el evento en que se incumpla lo ordenado se hará uso de la fuerza pública si fuere necesario, con la intervención de obras públicas..

1. Contra la presente resolución proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación .

B. Recurso de reposición contra la Resolución N° 63 A.J

Los argumentos del escrito de reposición de la resolución 63 A.J pueden resumirse así:

1o. El decreto 063 A.J no es un acto de carácter general, es un acto administrativo particular, porque se refiere a situaciones concretas, específicas y determinables.

2. De otra parte los actores sostienen que:

”El inmueble ubicado en la calle 9 N° 11-27 no ofrece las condiciones mínimas de higiene u ocupación para venta de productos de los que se expenden en las plazas de mercado, y que la construcción de la plaza de mercado tendrá una duración aproximada de 4 meses , siendo entonces obvio, permitir que continuen los vendedores estacionarios y/o ambulantes en el sitio que se ha venido ocupando durante los últimos 50 años,

es decir en las calles 9ª y 10ª entre las carreras 10 y 11 durante los cuatro meses de construcción de la plaza de mercado, sitio que además ya posee mejores condiciones de trabajo, y su posterior ubicación, una vez termine la obra.”

El recurso de reposición, fue rechazado por el Alcalde, al considerar que contra actos de carácter general no procede recurso alguno, artículos 49 y 62 C.C.A.

3. DECISIONES DE TUTELA EN CADA CASO:

A. La solicitud de Luis Alfonso Guevara Cruz fue conocida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, quien mediante sentencia del trece de marzo de 1997 determinó denegar la acción instaurada con base en las siguientes consideraciones:

“De conformidad con las normas antes transcritas, considera el Juzgado que en el caso en estudio no procede la presente acción, toda vez que como puede verse las zonas ocupadas por los vendedores son bienes de uso público ya que dichas personas que se encuentran ejerciendo la actividad comercial se hallan en las aceras y vías vehiculares, comprendidas entre las carreras 10 y11 entre las calles 9ª y 10ª , lo cual fue ratificado por la Procuraduría de Bienes del Distrito en la que su informe indica que es un bien público, tal y como consta dentro de las diligencias surtidas en la querella.

En cuanto al debido proceso tenemos que revisadas las documentales aportadas a la presente acción y que constituyen la querella formulada, se hallan determinados los trámites que se surtieron, y la decisión tomada por el Alcalde fue notificada en legal forma mediante edicto N° 002 del 3 de febrero del año en curso, contra dicha decisión se interpusieron los recursos de ley, por quienes se encontraban afectados con tal decisión. Es de anotar que aún

cuando el accionante no se encontraba mencionado dentro de la querella, dicha resolución fue notificada para todos aquellos vendedores ubicados en la carrera 10 y 11 y calles 9ª y 10, por lo tanto considera el despacho que el accionante no se le vulneró el derecho al debido proceso, por lo tanto y como ya se dijo no procede la presente acción de tutela".

B. Las solicitudes de Josefina Alvarez, Víctor Elias Acevedo Betancur correspondieron al Juzgado 16 laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, quien en sentencia del 7 de marzo de 1997 decidió declarar improcedentes las acciones interpuestas con base en las siguientes consideraciones:

"La ocupación del espacio por parte de los vendedores, antes de vulnerar derechos del orden individual, atenta contra el interés general en lo que respeta al libre uso de las zonas reservadas como espacio público, pues obstaculizan el paso vehicular y el derecho de locomoción en condiciones seguras tranquilas que le asiste a todo ciudadano, además, lo cierto es que por mandato constitucional el interés social prima sobre el particular, luego no se puede anteponer circunstancias particulares, cuando de un derecho de la comunidad se trata, para el caso en estudio no es viable alegar la protección de un derecho individual como es el del trabajo, para invadir las zonas destinadas al uso y goce de la comunidad en general.

En relación a la vulneración al DERECHO DEL DEBIDO PROCESO argüida por la accionante, tenemos para ello en principio que se entiende como tal el conjunto de procedimientos, legislativos , judiciales y administrativos que debe cumplirse para que una ley, sentencia o resolución administrativa que se refiera la libertad individual sea fundamental válida sino también para que se constituya en garantía del orden, de la justicia, de la seguridad.

Además es el conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguren a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia; que le aseguren la libertad y seguridad jurídica, la nacionalidad y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho.

Argumenta el accionante que por la circunstancia de no habérsele notificado en debida forma la resolución No. 63 AJ emitida por el Alcalde Menor de la Localidad de Santafé de Bogotá por medio de la cual se le esta ordenando el desalojo de la zona pública ocupada por el mismo, se le está vulnerando el derecho al DEBIDO PROCESO. Para ello tenemos que revisadas las

documentaciones aportadas a la presente acción y que constituyen la querella formulada se encuentra determinadas los trámites que se surtieron en ella, evidenciándose en forma por demás clara que la decisión adoptada por el Alcalde fue notificada en legal forma mediante Edicto Nro.002 de fecha 3 de febrero del año que avanza, tan ello fue así que contra la decisión adoptada se interpusieron los recursos de Ley, por los que se encontraban afectados con tal determinación. Siendo del caso anotar que aún cuando el accionante no se encontraba mencionado dentro de la querella, lo cierto es que la resolución fue notificada a todos aquellos vendedores ubicados en el bien de uso público de la Carrera 10 y 11 y de las calles 9ª y 10ª , de ésta ciudad , lo cual se surtió con el edicto antes aludido.

C. La tutela de Sandra Janeth Guerrero fue conocida por el Juzgado Primero laboral del Circuito de Santafé de Bogotá quien en sentencia de marzo 13 de mil novecientos noventa y siete negó la acción interpuesta con estos argumentos:

“Respecto de los derechos que dice le fueron violados, tales como el de igualdad y el del trabajo, dichos derechos, el despacho no ve que hayan sido violados, ya que si bien es cierto el derecho de igualdad no puede ser violado por unas cuantas personas que haciendo uso del derecho del trabajo, invaden espacio público que si tiene un contenido de igualdad ante todos los demás usuarios que son quienes tienen ese derecho al espacio público. El derecho al trabajo, como bien se encuentra estatuido, debe ser regulado por las autoridades competentes y en el caso sub-judice por las autoridades policivas, para que la ciudad presente un aspecto de ordenamiento y no parezca como un mercado persa, esparcido por todas partes.

Pero es más el bien general, debe primar sobre el bien particular, en el presente caso, tenemos que son unos pocos los vendedores ambulantes y estacionarios los que no quieren dar cumplimiento a las diferentes órdenes administrativas de mejoramiento y embellecimiento de la ciudad. Las autoridades administrativo-policivas, de conformidad a la documental aportada, han querido y quieren por todos los medios mejorar la ciudad, como la de los mismos vendedores, esto es haciendo centros donde tales vendedores puedan exhibir al público sus mercaderías y al mismo tiempo venderlas.

Respecto del derecho al debido proceso, este brilla por su ausencia, ya que la documental aportada por la Alcaldía local de Santa Fe de Bogotá localidad tercera se puede concluir de

que se les escuchó a aquellos vendedores que aparecen en la resolución 63 A.J con anterioridad a la emisión de la misma, luego se les notificó la misma resolución."

D. La tutela de Tránsito Pinilla fue conocida en primera instancia por el Juzgado Veintinueve Civil del Circuito quien en sentencia del cinco de marzo de mil novecientos noventa y siete concedió la tutela.

En segunda instancia conoció el Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, Sala Civil y en sentencia del 22 de abril del presente año resolvió declarar improcedente la acción interpuesta con los siguientes argumentos:

"De tal improcedencia da ejemplo elocuente el caso que ahora ocupa la atención de la Sala. Quieren los accionantes reemplazar los procedimientos por los que normalmente han de pedir lo que aquí reclaman, acudiendo precisamente a la tutela. Sin ningún género de duda, lo que buscan, es que se obligue a la entidad accionada a que no cumpla la resolución por virtud de la cual se dispuso desalojarlos del espacio público.

Las presuntas irregularidades puestas de presente por la petente en el libelo genitor, deben ser esgrimidas ante el funcionario a cuyo conocimiento está la querella, ya por los recursos ordinarios, ora por vía de nulidad, aserto este suficiente para concluír que no es la tutela el medio idóneo para corregir las falencias o yerros de carácter procedimental; se sabe que la acción de tutela no se concibió para revivir oportunidades procesales, para plantear controversias que no se formularon en las etapas procesales previstas en el ordenamiento respectivo, para mejorar la interpretación que el fallador haga en torno de normas o la valoración probatoria, o en fin, para crear medios paralelos al natural, o instancias superiores , porque ello va en detrimento de la seguridad jurídica de los asociados y socava el principio de la cosa juzgada.

Adentrándose en el tema concerniente a la violación al derecho fundamental del trabajo, bueno es señalar que en este específico caso, la aludida vulneración no tiene lugar. Y ello porque la resolución N° 63 A.J proferida el 11 de diciembre pasado por la Alcaldía Local de la Zona Tercera, si bien dispuso el desalojo, no es menos cierto que igual ordenó la reubicación de los vendedores. Fl. 65 a 75 de las copias.

En efecto nótase que en la referida resolución, se señaló que los vendedores ambulantes

desalojados, podrían ubicarse temporalmente en el predio de la calle 9ª N° 11-27, mientras se efectúan los trabajos pertinentes para construir la plaza de mercado en el lote ubicado en la calle 9ª N° 61-27, lugar en el que definitivamente se situará a los vendedores."

II- FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de a referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso segundo y 241 numeral noveno de la Constitución en armonía con los artículos 33, 35, y 42 del Decreto No. 2591 de 1991.

Además, su examen se hace por virtud de la selección que de dicha acción practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el reglamento de esta Corporación.

2 El Espacio Público

Es ya jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional y así lo señaló en una de las primeras tutelas escogidas por esta Corporación en el caso de los vendedores ambulantes de Ibagué que la recuperación del espacio público es una obligación del Estado que no puede ser obstaculizada por la invocación del derecho al trabajo, porque el INTERES GENERAL prevalece sobre el interés particular (art. 1º C.P.). Desde el 17 de junio de 1992 (T-225/400) ésta ha sido la jurisprudencia:

"De otro lado está el interés general en el espacio público que está igualmente en la mente de la Constitución, pues los bienes de uso público figuran, entre otros, en una categoría de tratamiento especial, ya que son inalienables, inembargables e imprescriptibles (art. 63, C.N.) y tienen destacada connotación de acuerdo con el artículo 82 ibidem que la Corte quiere resaltar, asi: "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular" y que termina ordenando que "las entidades públicas. regularán la utilización del suelo…. en defensa del interés común".

Existe también 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 probablemente 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.

Ahora bien, en este difícil equilibrio de intereses no le queda duda a la Corte de que una medida como la del Alcalde Municipal de Ibagué cumple los objetivos propuestos, pues regula adecuadamente el uso del espacio público, que debe ser común y libre y en el que debe primar el interés general y deja a salvo el ejercicio reglamentado del trabajo mediante la economía informal en aquellos sitios que lo permitan, de donde se sigue con igual lógica que puede someterla a las normas sobre ordenamiento urbano que aseguren el desarrollo comunitario y el progreso de sus ciudades.

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”1.

Si la protección a los bienes de uso público es un deber que corresponde a las autoridades ésta se realiza a través del Poder de Policía del Estado y de las características de ejecutoriedad y ejecutividad del acto administrativo, como se explicitó en la T-1150/952:

“ El bien de uso público por la finalidad a que está destinado, otorga al Estado la facultad de detentar el derecho a la conservación de los mismos y por tanto la normatividad que los regula ordena velar por el mantenimiento, construcción y protección de esos bienes contra ataques de terceros. La protección se realiza a través de dos alternativas: por un lado la administrativa, que se deriva del poder general de policía del Estado y se hace efectivo a través del poder de sus decisiones ejecutorias y ejecutivas. Para el caso el artículo 124 del Decreto 1355 de 1970 o Código Nacional de Policía, dispone que “a la policía le corresponde de manera especial prevenir los atentados contra la integridad de los bienes de uso público.” En el mismo sentido y respecto del caso de esta tutela, el artículo 297 de la Ordenanza 018

de 1971 o Código de Policía de Caldas dispone que “la policía garantizará el uso permanente de las vías públicas, atendiendo el normal y correcto desarrollo del tránsito y evitando todo acto que pueda perturbarlo.”

El alcalde como primera autoridad de policía de la localidad (artículo 84 de la Ley 136 de 1994), tiene el deber jurídico de ordenar la vigilancia y protección del bien de uso público en defensa de los intereses de la comunidad, por lo tanto en su cabeza se encuentra la atribución de resolver la acción de restitución de bienes de uso público tales como vías públicas urbanas o rurales, zona de paso de rieles del tren, según lo dispuesto en el artículo 132 del Código de Policía.

Además, el Personero municipal en defensa del interés público puede “demandar de las autoridades competentes las medidas de policía necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público.”(artículo 139 numeral 7º del Decreto 1333 de 1986)”3.

No existe, pues, duda alguna sobre la facultad que tienen los funcionarios de policía para proteger los bienes de uso público y rescatar el espacio público ilegalmente ocupado. En tal sentido la Corte ha señalado:

“Significa lo anterior que el espacio público y los bienes de uso público deben ser protegidos y al hacerlo el funcionario policivo cumple con su deber y por lo mismo su conducta es legítima y la orden que da de desalojo a quienes lo ocupan tiene la obligatoriedad propia del acto administrativo. Lo anterior no significa que para los casos de las presentes acciones de tutela los ocupantes queden desamparados. Esta Sala de Revisión considera que algunos de los derechos fundamentales invocados por los peticionarios encuentran protección através de la figura de la CONFIANZA LEGITIMA.”4

3. La teoría de la confianza legítima y la protección de los derechos

De igual manera esta Corporación ha reiterado que para casos como el presente no se excluyen el derecho al espacio público, a la protección de los bienes del Estado y al derecho al trabajo de unos vendedores a quienes se les ha tolerado dicha ocupación, lo cual encuentra su fundamento en la teoría de la confianza legítima sustentada en el principio general de la buena fe.

“El principio de la buena fe se presenta en el campo de las relaciones administrado y administración, “en donde juega un papel no sólo señalado en el ámbito del ejercicio de los derechos y potestades, sino en el de la constitución de las relaciones y en el cumplimiento de los deberes, comporta la necesidad de una conducta leal, honesta, aquella conducta que, según la estimación de la gente, puede esperarse de una persona”.5

“La buena fe incorpora el valor ético de la confianza. En razón a esto tanto la administración como los administrados deben actuar conforme a las exigencias de la buena fe, sin olvidar “Que el derecho nunca debe ser manejado de espaldas a su fundamento ético que debe ser el factor informante y espiritualizador”6. Lo anterior implica 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.”

“La aplicación del principio de la buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en 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. Y en que no le va a ser exigido en su lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales y sociales, y a las propias necesidades públicas. Confianza legítima de que no se le va a imponer una prestación cuando sólo, superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida.”7

Esa confianza, producto de la buena fe, es la que en un Estado Social de Derecho explica la coadyuvancia que el Estado debe dar a soluciones, sin que esto signifique NI DONACION, NI REPARACION, NI RESARCIMIENTO, NI INDEMNIZACION, como tampoco desconocimiento del principio del interés general.

“La organización administrativa del Estado reposa sobre el principio del interés general. Es claro que la contraposición entre los intereses puramente particulares de los individuos aisladamente considerados, y los intereses generales, ha de resolverse necesariamente a favor de los intereses generales, pues lo colectivo debe primar sobre lo individual, y lo público sobre lo privado. Así lo consagran de manera expresa los artículos 1º y 63 de la Constitución Política de Colombia. El Principio del interés general a su vez determina el contenido y campo de aplicación del principio de la confianza legítima. Pues en él, la

confianza legítima encuentra su mas claro límite. En tal sentido lo señaló El Tribunal Europeo de Justicia en Sentencia de 16 de mayo de 1979: “al estudiar el conflicto que surgió entre el principio de la confianza legítima y el interés público, a lo cual determinó que” en caso de enfrentamiento el interés público tendrá primacía sobre la confianza legítima: Teniendo en cuenta que el marco de una reglamentación económica como la de las organizaciones comunes de los mercados agrícolas, el principio del respeto de la confianza legítima prohibe a las instituciones comunitarias modificar esta reglamentación sin combinarla con medidas transitorias, salvo que un interés público se oponga a la adopción de tal medida.”8

Retomando el tema de la confianza legítima en la teoría administrativa: la relación entre administración y administrado plantea el gran problema de establecer las delimitaciones legales de los derechos de éstos últimos frente a la administración. Que en virtud de su potestad y ejercicio de las finalidades del Estado pueden ser limitados. Potestad que determina la imprescriptibilidad de los bienes de uso público por la ocupación temporal de los particulares, (art. 63 C.P.) Pero al mismo tiempo, la Confianza legítima como medida de protección a los administrados se origina cuando de un acto de aplicación de una Norma, aun procedente del Poder Legislativo, supone para sus destinatarios un sacrificio patrimonial que merece un calificativo especial, en comparación del que pueda derivarse para el resto de la Colectividad.

“El problema de tal trato, fue resuelto por el principio de protección de la Confianza legítima, que formulado por la jurisprudencia Alemana, hizo suyo el Tribunal Europeo de Justicia en Sentencia del 13 de julio de 1965. Sobre este Principio el tratadista García de Enterria señala9:

Dicho principio, no impide, al legislador modificar las regulaciones generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público, pero si, le obliga a dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podían legítimamente confiar los afectados. Esa modificación legal, obliga a la administración a proporcionarles en todo caso tiempo y medios, para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que dicho de otro modo implica una condena de los cambios bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas.

La Corporación en la sentencia T-372 de 1993, analizando el tema de los vendedores

ambulantes y refiriéndose al principio de la Confianza legítima señaló:

“El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público, 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”.

4.CASO CONCRETO

Lo anterior implica el deber que tiene la administración, y en este caso concreto la Alcaldía Menor de Santafé de Bogotá de adecuar el lugar o lugares donde puedan seguir laborando los vendedores a los que se les había otorgado licencia.

La resolución N° 63 AJ señala que en razón a que aún no se encuentra lista la plaza, la Alcaldía Local ubicará a los vendedores ambulantes en el inmueble de la calle 9 N° 11-27 desde el mismo momento en que se ordene la restitución del bien de uso público, con la salvedad de que el despacho solo permitirá el uso de ese lote para el ejercicio de la actividad de los vendedores ambulantes y/o estacionarios, que en conjunto conformarían la plaza de mercado, hasta el día en que se termine la construcción de dicha plaza, como se dijo anteriormente en el predio de la calle 9 N° 11-71 .

La solución dada por la Alcaldía de la localidad de Santafé de Bogotá es concreta en el sentido de determinar cual va a ser la ubicación temporal de los vendedores ambulantes bajo la condición de quedarse allí hasta tanto se termine de construir la plaza de mercado. La proposición establecida por la Alcaldía es razonable en tanto que garantiza las condiciones que permitirán a los vendedores ambulantes continuar con la fuente de trabajo.

Lo anterior permite concluir que la conducta de la administración, a juicio de la Sala, está de acuerdo con el principio de confianza que debe preceder toda relación entre el administrado y el administrador, por cuanto la administración Local utilizó los mecanismos de revocación de licencias así como también determinó un plazo prudencial para la nueva reubicación de los vendedores. Solución que se concretó.

El Principio de la confianza legítima encuentra un límite en su contenido y alcance que es dado por PRINCIPIO DEL INTERES GENERAL. Tal consideración nos permite justificar el por qué esta Corporación no revocará las decisiones adoptadas.

Además, las sentencias motivo de revisión son acertados en cuanto a la inexistencia de violaciones al debido proceso, puesto que los actores fueron notificados por edicto y pudieron ejercer el derecho de defensa.

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

RESUELVE

Primero: Por las razones expresadas en la parte motiva de esta sentencia, se CONFIRMAN los fallos objeto de revisión , así:

a. En la solicitud de Luis Alfonso Guevara Cruz, la decisión del Juzgado Segundo laboral del Circuito de Santafé de Bogotá del trece de marzo de 1997.

b. En los casos de Josefina Alvarez, y Víctor Elias Acevedo Betancur, las decisiones del Juzgado 16 Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá proferidas el 7 de marzo de 1997.

c. En el caso de Sandra Janeth Guerrero lo decidido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá en sentencia de 13 de marzo de 1997.

a. En cuanto a la solicitud de Tránsito Pinilla se confirma el fallo proferido por el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala Civil mediante sentencia del 22 de abril de 1997, quedando sin efecto lo decidido por el a-quo.

Segundo. COMUNÍQUESE la presente sentencia al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, al Juzgado 16 Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá y al juzgado Veintinueve Civil de Circuito para que sea notificada a las partes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T- 225/92. Gaceta Constitucional Tomo 2. Pag 136-137, Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

2 T-150/95, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

3Sentencia Nº T-150 de 4 de abril de 1995. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

4 T-617/95.Magistrado ponente Doctor Alejandro Martínez Caballero

5 Gonzalez Perez Jesús,El Principio General de la buena fe en el Derecho Administrativo,Editorial Civitas,pág 43.

7 IDEM.

8 García Macho Ricardo, Artículo “ Contenido y límites del principio de la Confianza legítima “ Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí .Editorial Civitas, Madrid 1989 .pág 461.

9 García de Enterria Eduardo y Fernández Tomás-Ramón,Curso de Derecho Administrativo,Editorial Civitas-Madrid pág 375.