

T-499-99

Sentencia T-499/99

BIENES DE USO PUBLICO-No lo constituyen/CONCEJO MUNICIPAL-Reglamentación de usos del suelo

ALCALDE-Protección y acceso al espacio público

ESPACIO PUBLICO-Ampliación del concepto

BIENES DE USO PUBLICO-Inapropiables

ESPACIO PUBLICO-Acceso de personas con capacidad de orientación disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad

ESPACIO PUBLICO-Efectos de los actos de perturbación

Referencia: Expediente T-201499, T-201789, T-205858, T-207000, T-207628, T-208706, T-209153, T-280754 y T-209031.

Accionante: Horacio Castañeda y otros

Juzgado de origen: Juzgado 21 Civil Municipal de Bogotá y otros

Tema:

Confianza legítima

Derecho al trabajo y derecho al empleo

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., doce (12) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados

doctores Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro de las acciones de tutela N° 201499, 201789, 205858 y 207000, acumuladas por decisión de la Sala de Selección y dentro de las tutelas: T-207628, T-208754, T-209153, T-208706, T-209031, acumuladas por auto de 7 de julio del presente año. (Se anota que para todos estos casos los términos se suspendieron desde el 21 de junio de 1999 hasta el 2 de julio del mismo año).

ANTECEDENTES

T-201499

Hermes Horacio Castañeda instauró acción de tutela contra la Alcaldía Local de Usaquén para que previamente al desalojo del sitio que ocupa como vendedor ambulante en la calle 170 N° 8-60 se procediera a reubicarlo razonablemente para de esa manera conciliar en la práctica el espacio público con el derecho al trabajo. Afirma que en dicho lugar tiene o tenía un kiosco y que los productos que allí vendía los necesita para el sostenimiento propio y de sus cuatro hijos. No es clara la relación que hace en la petición de tutela. Sin embargo, hay un escrito del cura párroco donde se indica que la familia del peticionario depende de esa venta callejera, y hay un carnet de censado, no se dice a nombre de quién, pero existen facturas que demuestran que el vendedor ambulante pagó a la empresa de energía de la capital la luz del kiosco.

La Alcaldía Local de Usaquén alega que el peticionario no cuenta con licencia de vendedor ambulante.

El Juzgado 21 Civil Municipal , profirió sentencia el 28 de enero del presente año negando la tutela por cuanto existe otro medio de defensa judicial para defenderse y porque sobre los derechos individuales prevalecen los derechos de la colectividad.

T-201789

La señora Ana Florinda Santana instauró tutela contra el Alcalde Local de Teusaquillo y el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, pidiendo que se suspenda el desalojo de una caseta ubicada en la calle 45 con carrera 23 de esta ciudad, por cuanto hace años ella y su familia viven de esa clase de trabajo informal. Informa que esa caseta antes la atendía Marco Tulio Useche quien tenía permiso provisional para vender allí dulces y gaseosas (se adjuntó fotocopia del permiso). Agrega que ella y otros vendedores ambulantes del sector se reunieron con las autoridades de la localidad, el 25 de julio de 1998, para solucionar colectivamente el problema que surgiría del desalojo y presentó copia del acta suscrita en tal fecha. Pide reubicación para poder continuar con sus labores habituales e invoca la protección del derecho al trabajo.

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá conoció y decidió la tutela el 6 de noviembre de 1998 denegando la solicitud.

Impugnada la decisión, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia del a-quo, el 26 de enero de 1999 porque según esa Corporación hubo un acto administrativo que dispuso el desalojo, porque no se puede legitimar una ocupación irregular y porque el alcalde local de Teusaquillo en la reunión que tuvo con los vendedores ambulantes del sector, no determinó la reubicación sino simplemente examinó las posibilidades de hacerlo.

T-205858

El señor Francy Hernández González dice haber estado laborando en la carrera 27 con calle 53 de Santafé de Bogotá, con un puesto de venta de incienso y aromas y que las autoridades policivas le han obstaculizado ese trabajo. No presenta prueba alguna que permita inferir la existencia de la confianza legítima. Pide que se le permita continuar trabajando y no se lo persiga por tal aspecto.

El Juzgado 41 Civil del Circuito de esta ciudad, profirió la sentencia de tutela el 10 de febrero de 1999 negando la acción porque no se puede legitimar el proceder del accionante.

T-207000

Cecilia Bedoya Rodríguez, Rosenda Arévalo, Maria Ana Betulia Guzmán Peña, instauraron

acción de tutela contra la Alcaldía Local de Usaquén y el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá para que se les proteja el derecho al trabajo como vendedores ambulantes. Contra ellos se ordenó el desalojo del sitio que ocupan en el costado oriental de la autopista norte con calle 170, y, en consecuencia piden que se los reubique temporal o definitivamente. Para demostrar la confianza legítima adjuntan numerosas facturas de la energía de Bogotá referentes a la caseta de dichos vendedores, y varios permisos transitorios expedidos por el Alcalde Menor de Usaquén a la persona que antes que ellos tenía la venta ambulante.

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, el 1° de febrero de 1999 denegó la tutela porque hay otro mecanismo judicial y porque hubo decisión policiva que ordenó el desalojo.

T-207628

Natividad Martínez Sánchez instauró la tutela contra la Alcaldía Local de Usaquén porque se la desalojó de la avenida 13 N°146-06 (autopista Norte) pese a que desde 1990 el Alcalde de Usaquén le concedió por escrito autorización para que se ubicara en tal lugar (obra el documento en el expediente), y que la peticionaria le pagaba a la Energía de Bogotá y tenía carnet expedido por la citada Alcaldía.

El juzgado 53 Penal del Circuito no tuteló porque según él las pruebas aportadas son anteriores a la Constitución de 1991.

T-208754

Juan Pablo Calle, como Presidente de Asoveicol habla genéricamente a nombre de las personas que como vendedores ambulantes laboran desde la calle 1ª hasta la calle 39 en Bogotá y piden que sean reubicados. No señala el peticionario un solo nombre de los afectados, aunque presenta unas fotocopias de licencias vencidas de personas que no corresponden a los nombres de las decisiones de desalojo proferidas por la Alcaldía de Santafé y que fueron agregadas al expediente.

El Juzgado 20 Civil del Circuito de Bogotá no concedió la tutela en providencia del 19 de febrero de 1999.

T-209153

Ana Cecilia Pinzón instauró tutela para que se le proteja su derecho al trabajo como expendedora de flores en la autopista Norte, cerca al cementerio La Paz. Presenta autorización de la Alcaldía, actas donde se les permitía el trabajo, comunicación del gerente de Ventas Populares de Santafé de Bogotá pidiendo que plantee alternativas de reubicación y licencia.

La sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá negó la tutela el 15 de febrero de 1999.

T-208706

Se trata de un caso de Medellín, que se ordenó acumular para el presente fallo. La tutela la instauró José Arlex Alvarez Marín a quien se le desalojó como vendedor ambulante no probó que fuera vendedor ambulante, ni menos la confianza legítima que lo protegiera. Por el contrario la Alcaldía de Medellín informó que tiene un plan de reubicación de 5.216 vendedores ambulantes y dentro de la lista no aparece Alvarez Marín.

El Juzgado 6º Laboral de Medellín negó la tutela el 26 de febrero de 1999.

T-209031

Rafael Sequeda Jiménez instauró tutela contra la Alcaldía de Sincelejo, expediente que se ordenó fuera acumulado para efectos del presente fallo. Antes de instaurar la tutela que ahora se revisa y que culminó con fallo denegatorio de 1º de marzo de 1999, proferida por el Juzgado 2º Civil Municipal de Sincelejo, ya había propuesto el mismo señor Sequeda otra tutela que le prosperó por sentencia de 28 de marzo de 1996 del mismo Juzgado 2º Civil Municipal de Sincelejo, y de 8 de mayo de 1996 del Juzgado 2º Civil del Circuito de Sincelejo; en ambos fallos se ordenó la reubicación. Al parecer el peticionario quedó disgustado por el lugar donde se reubicó: la plaza de mercado público, 2ª etapa, local 27, porque según sus palabras, en ese lugar “existen muchos Kioskos por lo cual mis ingresos se reducirían”. La sentencia que ahora se revisa es la proferida en la segunda tutela (T-209031), según ya se dijo, el 1º de marzo de 1999.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. COMPETENCIA

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de las acciones de tutela de la 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 dichas acciones practicó la Sala correspondiente, del reparto que se verificó en la forma señalada por el reglamento de esta Corporación y de las acumulaciones ordenadas.

A. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Varias sentencias de tutela, especialmente la SU-360 de 1999 han decidido sobre las peticiones de vendedores ambulantes y estacionarios, que reclaman su derecho a trabajar frente a decisiones policivas de desalojo, orientadas a la recuperación del espacio público. En tal sentencia se trataron aspectos diversos que esta Sala de Revisión reproduce en parte:

Del concepto de Espacio público y su protección constitucional.

Para la Corte, la búsqueda del bienestar común y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello, que de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se 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, dentro de dinámicas sociales caracterizadas por la confluencia y a veces colisión de los intereses individuales con aquellos eminentemente colectivos.

La protección del espacio público, así entendida, responde a la necesidad de conciliar los diferentes ámbitos y esferas sociales en un lugar común, sin desconocer, en todo caso, el principio constitucional consagrado en el artículo primero de la Carta, mediante el cual se garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses privados, en beneficio de la colectividad.

Por otra parte, si bien en la Constitución anterior no existía una norma expresa que tratara el

tema del espacio público¹, en la Constitución de 1991 sí existen múltiples artículos que hacen alusión al mencionado tema, y que ponen de presente las responsabilidades estatales en estas materias. Al respecto, tenemos entre otras, las siguientes normas :

“Artículo 82. 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.

“Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”

“Artículo 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.”

En el mismo sentido, el artículo 313 de la Constitución pone de presente que los Concejos Municipales son quienes tienen la función de reglamentar los usos del suelo² y de vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de los inmuebles destinados a la vivienda. Lo anterior, implica que cada municipio fija sus reglas de manera autónoma, no sólo en lo relacionado con la actividad urbanizadora, sino en lo concerniente a las áreas del suelo que tendrán el carácter de espacio público, al establecer criterios con arreglo a los cuales la administración, generalmente por conducto de los departamentos de Planeación, determinará dicha destinación.³

Igualmente, y de conformidad con el artículo 315 de la Carta, los alcaldes, en su calidad de primera autoridad de policía en el área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir en el respectivo ámbito territorial, las normas constitucionales y legales y las que expida el Concejo Municipal correspondiente, entre las que se encuentran aquellas relacionadas con el concepto de espacio público. Por ende, es en los Alcaldes sin duda alguna en quienes recae por expresa atribución constitucional la responsabilidad de hacer cumplir a todos los ciudadanos las normas relativas a la protección y acceso al espacio público, en su respectiva localidad.

Para comprender la esencia de las obligaciones anteriormente mencionadas, 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.”⁴

Esta definición, amplía conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente entendida en la legislación civil ⁵ (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 o privados, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, están destinados a la utilización colectiva.⁶ En otras palabras, lo que caracteriza a los bienes que pertenecen al espacio público, es su afectación al interés general 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.⁷

En ese orden de ideas, los bienes de uso público forman sin duda alguna parte del espacio del mismo nombre. Por ende, y en virtud de su naturaleza, son entendidos por la legislación colombiana como inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 de la C.P.), lo que implica que son inapropiables, pues están destinados al uso público y cualquier acto de comercio podría vulnerar el fin para el cual han sido concebidos.

Por las razones anteriores, ningún particular puede considerar que tiene derechos adquiridos sobre los bienes de uso público⁸ y tampoco podría alegar una posible prescripción adquisitiva de dominio sobre ellos. En efecto, estos bienes están fuera de todas las prerrogativas del derecho privado.⁹ En el mismo sentido, la entrega en arrendamiento a personas naturales o jurídicas de carácter privado de instalaciones públicas, destinadas por ejemplo, a la recreación o deporte, no sustrae tales bienes de la calidad de “áreas de espacio público¹⁰, ni de los límites que por ese motivo les atribuye la ley. En consecuencia, y tal como se ha dicho, “los derechos y los intereses privados, sea cual fuere su origen (la ley, la concesión, el acto administrativo, etc.) si entran en conflicto con el interés público, deben subordinarse a éste.”¹¹

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 éstos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad” 12

En vista de todo lo anterior, el destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas, no podrá ser variado sino por los Consejos o Juntas Metropolitanas, (o las Juntas Administradoras Locales), de conformidad con el artículo 6º de la citada Ley 9ª de 1989, “de lo cual se desprende que su disponibilidad no puede quedar librada a la voluntad de los particulares ni a la decisión de organismos administrativos a los cuáles no se confía por la Constitución, la responsabilidad atinente” a la definición, “planificación y regulación de su uso”. 13

Una crónica perturbación de los espacios públicos parecería un mal menor para merecer la atención de las autoridades. Sin embargo, el trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes¹⁴, 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 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 hora¹⁵. 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. Esas situaciones como consecuencia, generan 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 el 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 Carta¹⁶, 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. Igualmente 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.”¹⁷ Una situación de perturbación prolongada del espacio público, pone de presente, así mismo, la ausencia de control de las autoridades, y es un signo de erosión en el cumplimiento de los deberes de la Administración y del Estado, dirigidos a buscar mecanismos sociales que le otorguen oportunidades a quienes quieren ejercer un trabajo y una profesión digno.

En este sentido, tal y como lo ha dicho la Corte en otras oportunidades:

“Así 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.”¹⁸

En efecto, el espacio público, al ser un ámbito abierto, es un área en la que todo el mundo quiere tener acceso libre y puede hacerlo, razón por la cual la tentación de abusar de él es permanente. Sin embargo, así como algunos son constreñidos a la usurpación del espacio

público por problemas económicos y circunstancias sociales y por una ausencia real de oportunidades, otras personas, desconociendo su propia responsabilidad social, hacen de esas posibilidades una verdadera oportunidad en los negocios, o un abuso desproporcionado de su derecho, poniendo en peligro la efectividad en la administración de tales espacios públicos.

Hay que tener claro, entonces, que el orden en las calles debe ser un valor social por excelencia que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad. 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”. 19

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 personas²⁰ sino la base misma de esa libertad, extendida y articulada para todos. Es por ello que quienes usan las calles, tienen no solo derechos de tránsito y locomoción libre en ellas, sino deberes para con los demás y responsabilidades frente a sus propias conductas. En consecuencia, 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. Así las cosas, una “sociedad liberal que aspire a asegurar la igualdad de oportunidades para todos y una política universal de participación, debe presumiblemente darle la posibilidad a cada individuo de hacer uso de todos los espacios necesarios para circular libremente y transportarse, así como de todos los espacios públicos abiertos.”²¹

La Corte constitucional ha advertido, en consecuencia, la legitimidad de las conductas tendientes a tratar de proteger el espacio público en varias oportunidades y el legítimo interés de las ciudades, de proteger los derechos y los intereses de la colectividad y 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.²²

Actuaciones de la policía administrativa y espacio público.

La autoridad pública, en ejercicio de la facultad de policía, tiene la posibilidad jurídica de

limitar las libertades individuales cuando la necesidad de preservar el orden público, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad o la moralidad así lo exijan, lo cual no es óbice, para que se otorguen “permisos o profieran actos administrativos, dentro de las prescripciones legales, para permitir o establecer el cierre de ciertas vías o para limitar o restringir el paso de vehículos o personas, de acuerdo con las circunstancias específicas.”²³

Según puede observarse, los alcaldes están investidos de autoridad suficiente para disponer, en caso de ocupación, la restitución de bienes de uso público, de conformidad con el Código Nacional de Policía (artículo 132). También, tienen competencia para señalar restricciones en lo relativo a su uso por razones de interés común, sin que el razonable ejercicio de esta facultad represente desconocimiento de derechos o garantías constitucionales. En este sentido es claro que el Código Nacional de Policía dispone que es a la policía, a quien corresponde de manera especial, prevenir los atentados contra la integridad de los bienes de uso 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).

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

Al respecto, la Corte Constitucional, para resolver algunos de éstos 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 ellos signifique desconocimiento del derecho al trabajo de las personas que resulten afectadas en los procesos de recuperación del espacio

público.²⁴ 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”²⁵.

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

En relación con la situación de los vendedores ambulantes, 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. En efecto, en los primeros años de la Corte, 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, concedieron la protección del derecho al trabajo de vendedores ambulantes que venían desarrollando esa actividad con anterioridad a la orden de desalojo expedida por la autoridad administrativa. Así mismo, la sentencia T-617 de 1995 concedió el amparo del derecho a la vivienda digna de personas que habitaban en las calles de esta ciudad. Posteriormente, la sentencia T-398 de 1997 negó la acción de tutela por ausencia de vulneración de derechos y las providencias T-160 de 1996, T-550 de 1998 y T-778 de 1998 negaron la tutela de los solicitantes, como quiera que se probó que no existían permisos o licencias que autorizaran el uso del espacio público.

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.
- b) Quienes ejercen el comercio informal hacen uso de su derecho al trabajo, el cual también goza de protección constitucional.
- c) La actividad de los vendedores informales coloca en conflicto el deber de preservar el espacio público, los derechos al trabajo y, hay algo muy importante, 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.)

d) Pese a que, (empleándose la terminología de la sentencia T-550 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) 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.

e) 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, que la actuación procesal legítima, sea previa 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).

f) Para lograr lo señalado en la premisa anterior, las personas que usan el espacio público para fines particulares pueden obtener la protección, a través de la acción de tutela, siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima.

Los comerciantes informales pueden invocar el 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).

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. José Gregorio Hernández Galindo).

También han tenido incidencia probatoria estas circunstancias:

Los actos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados unilateralmente por la administración, sin que se cumplan con los procedimientos dispuestos en la ley.

La acción de tutela puede ser procedente en casos donde los trabajadores informales no cuentan con permisos vigentes y no aparece patente la voluntad de la administración de brindar una solución adecuada y oportuna a los trabajadores informales (Sentencia T-091 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara)

Principio de la confianza legítima

El eje sobre el cual ha girado el amparo a los vendedores ambulantes es lo que la doctrina especializada²⁶ considera como la confianza legítima. Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P.) y buena fe (art. 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible.

Este principio 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 esta Corporación dijo:

“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. “27

Sin embargo, lo anterior no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones normativas o cambios políticos para desarrollar planes y programas que consideren convenientes para la sociedad. La aplicación del principio de la buena fe lo que significa es que la administración no puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.

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”²⁸

¿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 la medida se genera en la necesidad de hacer prevalecer el interés general sobre el interés particular”; “que se trate de trabajadores que con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar un espacio público de uso común, hayan estado instalados allí”; “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).

La solución que la jurisprudencia ha dado a la colisión entre trabajo y espacio público aparece en numerosas sentencias, Si se acude a una de las últimas, la T-550/98, allí se dice:

“sin embargo esta Corporación en múltiples pronunciamientos ha señalado la necesidad de buscar soluciones que permitan la coexistencia de los derechos o intereses que se encuentran enfrentados. Así, ha dicho la jurisprudencia cuando la autoridad local se proponga la recuperación del espacio público, debe igualmente ejecutar un plan que permita la reubicación de los vendedores estacionarios que han hecho uso del mencionado espacio, con el permiso de la autoridad competente previo el cumplimiento de los respectivos requisitos”.

La reubicación no es otra cosa que irse a otro sitio, aunque hasta ahora sin políticas claras sobre si lo que se busca es saltar de la economía informal a la economía formal, o si lo que se persigue es evitar que crezca el desempleo, luego la reubicación se convierte en un método que no puede ser el único. Es obvio que una política standard no puede ser para todos, puesto que la rigidez impide avanzar.

Ante la situación que se plantea en los casos materia de revisión, consistente en que al lado de los vendedores que aún no han sido retirados de su lugar habitual, hay otros vendedores que ya han sido desalojados y se hallan 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 inadmisibles y económicamente irracionales”³⁰, todo ello obliga a la profundización de la jurisprudencia que la Corte ha desarrollado, dentro del esquema de

“plan razonable” señalado en las sentencias de la Corporación..

Esta faceta 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 en el cual el punto central es el del derecho al empleo en sociedades como la nuestra donde el desempleo es crónico y donde hay una marcada inclinación hacia un mundo de ciudades. (En América Latina y el Caribe, la urbanización en 1950 era 41 %, en 1970 era 57%, en 1995 ascendió a 74%). Es obligación del juez constitucional aplicar la ley de leyes, y al hacerlo, en temas como el derecho al trabajo y el derecho al empleo, el juez no puede eludir un aspecto fáctico: que la incapacidad del sector formal para generar empleo lanza a grandes masas urbanas al sector no estructurado, tan es así que según informe de la OIT, en América Latina, entre 1990 y 1993, los nuevos empleos creados en el sector no estructurado ascendieron al 83%³¹, en otras palabras, se aumentó el ingreso bajo y la pobreza urbana.

Entran pues en juego, en el espacio jurídico, no solamente los artículos 25 y 334 de la C. P., sino el artículo 54 ibídem en cuanto señala que “El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar” y, entonces, 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. En este esquema es un contrasentido aumentar el desempleo y por consiguiente un juez no puede avalar que se emplee la fuerza precisamente para aumentar la crisis.

Aparece aquí una nueva cuestión social que según Emilio Bogado Valenzuela³² “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 Rodríguez³³ 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".

De todo lo anterior se infiere que el desalojo con el cual termina el procedimiento policivo tiene que ir acompañado de algunas medidas en favor de aquellos trabajadores informales amparados por la confianza legítima. En principio, la principal medida es la de la reubicación, no en el sentido de que el erario público se encarga de entregar un inmueble para que allí se formalice un trabajo que antes era informal, (por supuesto que si las autoridades públicas lo hacen por haber destinación presupuestal precisa y adecuada, esta opción también es válida), sino que las autoridades públicas y concretamente el respectivo municipio determine el sitio donde pueden laborar las personas que van a ser desalojadas, dándoseles las debidas garantías para el ejercicio de su oficio, y, además hay que colaborar eficazmente, dándose determinados beneficios (no indemnizaciones) que faciliten la adquisición del nuevo sitio para trabajar y también se haga mas llevadero el traslado y la reiniciación del trabajo. Pero puede haber otras opciones distintas a la reubicación o colaterales a la reubicación y que el juzgador constitucional apreciará según el caso concreto, teniendo en cuenta los ofrecimientos que sean comprados en el expediente y el análisis de los presupuestos, de los planes de desarrollo y políticas que estén debidamente probadas dentro de la tramitación judicial.

Precisamente en las referencias que se han hecho en este fallo a los pronunciamientos de organismos internacionales en su política de empleo hacia los trabajadores informales, y concretamente en la participación de los Entes locales para el tratamiento de esta problemática, se habla de que para no deprimir aún mas el sector no estructurado son viables como propuestas: desarrollar la capacitación, acceso al crédito, trato preferencial en materia de inversiones, exenciones, reducción del número y costo de los trámites administrativos y reglamentarios, entre otros ejemplos.

Surgen pues otros parámetros adicionales a la simple reubicación, los cuales no pueden despreciarse en las decisiones judiciales. Por supuesto que no serán los únicos. 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, dice³⁴ 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). Otras formas serían: 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. Gama de propósitos que sirven para las órdenes que se darán en el presente fallo.

Hasta acá los puntos centrales de la argumentación jurídica desarrollada en la SU-360/99, que servirán de base para las decisiones en el presente fallo.

CASOS CONCRETOS

Como ya se indicó, las autoridades policivas están facultadas para recuperar el espacio público, es su obligación hacerlo, respetando claro está el debido proceso y la confianza legítima; luego antes del desalojo se debe concertar un plan de reubicación u otras opciones que los afectados escojan, la administración convenga y sean factibles de realizar.

En cada caso concreto 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. Pero

puede haber otros medios de prueba que demuestren la confianza legítima, por ejemplo, acuerdos 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 sobre protección a tales trabajadores, recepción de entidades municipales de tarifas por servicios públicos correspondientes a las estructuras donde funciona el comercio informal, 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.

Si los trabajadores amparados por la confianza legítima ya fueron desalojados sin previa reubicación o convenio sobre alternativas diferentes, esto no es justo. Pero la solución no es volverles a permitir que ocupen el espacio público porque una decisión en este sentido no tendría validez ética. Indudablemente siguen operando la reubicación o las opciones antes indicadas. Si ya la administración y el desalojado han convenido directamente o por intermedio de sus representantes gremiales una reubicación, debe mantenerse esta determinación. Si no ha habido acuerdo alguno o si la administración estimó que no estaban bajo el amparo de la confianza legítima, entonces, será esta sentencia la que determine si cada una de las personas se hallaba bajo la situación de confianza legítima en cuyo caso el plazo prudente será el de ciento veinte días no solo para determinar cuál sería la opción sino para hacerla efectiva.

En las tutelas que motivan la presente decisión se tiene que en varias de ellas hay prueba de la confianza legítima en cabeza de los peticionarios:

Horacio Castañeda por cuanto la empresa del Distrito Capital prestadora del servicio de energía le facturaba y recibía pago por el servicio de su caseta de expendio.

No es similar la situación están Cecilia Bedoya Rodríguez, Rosenada Arévalo, Maria Ana Betulia Guzmán Peña, porque ellas respaldan su petición en la circunstancia de que un ocupante anterior a ellos tenía permiso provisional, lo cual le quita peso a la confianza legítima, porque ésta es personal y no por derivación, ya que no se puede acreditar como uso el tiempo que correspondió a otro ocupante.

En cuanto a la señora Ana Florinda Santana tampoco prospera la acción porque aunque formó parte del grupo de vendedores que directamente estaban en acuerdos con las

autoridades estas convenciones no prueban la confianza legítima; y además la persona que antes había ocupado la caseta tenía permiso provisional pero, como se dijo antes, permisos a otras personas no valen para el peticionario.

En cuanto a la señora Natividad Martínez Sánchez, ella demostró plenamente la confianza legítima porque tenía carnet y autorización escrita de la Alcaldía para trabajar como vendedora ambulante en el sitio de donde fue desalojada y además le pagaba a la empresa de energía eléctrica de Bogotá el servicio de luz. El hecho de que las dos primeras pruebas vengan desde antes de 1991 no las deslegitima, sino que por el contrario reafirma aún más la buena fe, como base de la confianza legítima.

También prosperó en el caso de la señora Ana Cecilia Pinzón porque demostró autorización del Distrito Capital, licencia para su trabajo y adicionalmente hubo acta con funcionarios locales y comunicaciones que permiten inferir que estaba protegida por la confianza legítima.

No prospera en el caso de Francy Hernández porque no demostró en forma alguna que estuviera protegido por la confianza legítima.

Tampoco prospera la tutela promovida por Juan Pablo Calle (T-208754) porque él no quedó perjudicado por decisión alguna y, al hablar como Presidente de Asoveicol, ni demostró tal característica, ni dijo específicamente a nombre de cuáles vendedores ambulantes hablaba, se limitó a decir que eran los que estaban en un amplio sector de Bogotá y adjuntó unas licencias de personas que no figuran en las órdenes de desalojo dadas por la Alcaldía y que figuran en la T-208754. Por supuesto que, aunque no prospere la tutela genérica presentada por el señor Calle, esto no impide que los realmente afectados puedan instaurarla.

No está llamada a prosperar la acción interpuesta por José Arlex Alvarez Marín, contra la Alcaldía de Medellín, ya que no demostró que estuviera amparado por la confianza legítima, es más, ni siquiera probó que fuera vendedor ambulante. Sea de resaltar que en el caso de Medellín sí hubo planificación para reubicar a más de cinco mil vendedores ambulantes, dentro del programa de recuperación del espacio público.

Menos aún prospera la nueva tutela interpuesta en 1999 por Rafael Sequeda contra la Alcaldía Municipal de Sincelejo porque tres años antes ya había obtenido sentencias de

primera y segunda instancia que lo favorecían, ordenándose la reubicación. Es insólito, por decir lo menos, que el solicitante es muestre disgustado porque se le dio un puesto en la plaza de mercado; quiere abusivamente que se lo ubique en otro espacio público o en un lugar donde no haya competencia y esto significa que no está haciendo valer un derecho subjetivo que le hubiere sido violado, sino que acude a otra tutela para afectar la igualdad de los demás y pese a que la justicia ya se había pronunciado hace varios años de manera favorable. Su temeridad obliga a esta Sala a castigarlo, como se ha hecho en casos semejantes.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión 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-201499, cuyo solicitante es HERMES HORACIO CASTAÑEDA por las razones expuestas en el presente fallo y en su lugar CONCEDER la tutela por violación al derecho al trabajo dentro del contexto señalado en la presente sentencia.

Segundo. CONFIRMAR las decisiones contenidas en el expediente T-201789, cuyo solicitante es ANA FLORINDA SANTANA por las razones expuestas en el presente fallo.

Tercero. CONFIRMAR las decisiones contenidas en el expediente T-207000, cuyos solicitantes son CECILIA BEDOYA RODRIGUEZ, ROSENDA AREVALO, MARIA ANA BETULIA GUZMAN PEÑA, por las razones expuestas en el presente fallo.

Cuarto. REVOCAR la sentencia de única instancia en la T-207628 en el caso de NATIVIDAD MARTINEZ SANCHEZ, por las razones expuestas en el presente fallo y en su lugar CONCEDER la tutela por violación al derecho al trabajo dentro del contexto señalado en la presente sentencia.

Quinto. REVOCAR la decisión contenida en el expediente T-209153, cuyo solicitante es ANA CECILIA PINZON por las razones expuestas en el presente fallo y en su lugar CONCEDER la tutela por violación al derecho al trabajo, según lo explicado en la parte motiva.

Sexto. Para la protección de los solicitantes de tutela indicados en los puntos primeros,

cuarto y quinto anteriores se ORDENA al Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá que en el término de ciento veinte días hábiles reubique a los peticionarios, o se adopte alguna de las otras opciones a las cuales se hizo referencia en la parte motiva. En caso de incumplimiento por parte del Alcalde se tramitará le desacato y las acciones penales correspondientes.

Séptimo. CONFIRMAR el fallo que no concedió la tutela a FRANCY HERNANDEZ, dentro del expediente T-205858.

Octavo. CONFIRMAR el fallo de 19 de febrero de 1999 que no concedió la tutela interpuesta por JUAN PABLO CALLE, dentro del expediente T-208754.

Noveno. CONFIRMAR el fallo de 26 de febrero de 1999 que no concedió la tutela interpuesta por JOSE ARLEX ALVAREZ MARIN, dentro del expediente T-208706.

Décimo. CONFIRMAR el fallo de 1 de marzo de 1999 del Juzgado Civil Municipal de Sincelejo que no concedió la tutela interpuesta por RAFAEL SEQUEDA JIMENEZ, dentro del expediente T-209031. Y, como incurrió en temeridad se le impone una multa de cinco salarios mínimos mensuales que deberá consignar a nombre de la Administración de Justicia de Sucre.

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

Notifíquese, Comuníquese, Publíquese, Cúmplase e Insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General

1 Corte Constitucional. Sentencia T-183 de 1993. Jorge Arango Mejía.

2 Corte Constitucional. Sentencia T-425 de 1992; T- 518 de 1992; T-550 de 1992

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

4 Ley 9 de 1989. Artículo 5º.

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

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

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

8 Corte Constitucional. Sentencia T-551 de 1992.

9 Marienhoff, Garrido Falla, Sayagués Lazo y García de Enterría. "Sobre la imprescriptibilidad del dominio público." En Revista de la Administración Pública No 13. Tomado de Gustavo Penagos, Derecho Administrativo. Parte Especial. Librería el Profesional. 1995.

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

11 Citando a Zamboni. Ver sentencia Corte Suprema de Justicia. Sala constitucional. Sentencia de mayo 5 de 1981. M.P. Jorge Velez García.

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

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

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

15 Robert C. Ellickson. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces : Of Panhandlers, Skid

Rows, and Públíc-Space Zoning. The Yale Law Journal. Volume 105, Marzo de 1996.

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

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

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

19 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 Públíc-Space Zoning. The Yale Law Journal. Volume 105, Mazo de 1996.

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

21 Ver el caso Evans vs. Newton, 382 U.S. 296, 301-302. 1966.

22 Corte Constitucional. Sentencia T-203 de 1993. José Gregorio Hernández Galindo.

23 Corte Constitucional. Sentencia T-550 de 1992. José Gregorio Hernández Galindo.

24 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.

25 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.

27 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.

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

29 Ibídem.

30 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

31 OIT, The Employment Challenge in Latin America and the Caribbean.

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

33 ib., p. 387

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