

ACCION DE TUTELA-Protección de derechos fundamentales de revoladores o pregoneros

DEBIDO PROCESO-Se debe tener en cuenta en la recuperación de espacios/DEBIDO PROCESO-Se les debe seguir a los revoladores o pregoneros para el ejercicio de su oficio

Toda política estatal, encaminada a la recuperación de espacios, cualquiera fuere su objetivo, comporte la sujeción al debido proceso, no sólo porque todas las actuaciones administrativas así lo requieren, sino porque las medidas estatales tienen que considerar las particularidades de cada uno de sus destinatarios directos, a fin de no violentar sus derechos y de llegar a desconocerlos diseñar alternativas razonables, individuales o colectivas, para solventar sus necesidades mínimas. De modo que si las Terminales de Transporte, en cumplimiento de las previsiones del Decreto 2762 de 2001 y atendiendo a la homologación que les otorga el Gobierno Nacional, resuelven impedir a los revoladores o pregoneros el ejercicio de su oficio, la medida deberá estar precedida de un procedimiento adelantado con el pleno de las garantías constitucionales y acompañado de alternativas alcanzables de trabajo, de modo que los afectados no resulten de improviso abocados a recurrir a la indigencia o a la delincuencia para solventar sus necesidades básicas.

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Alcance

DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO

AUTORIDADES-Restricciones razonables a la oferta de pasajes en terminales de transporte/AUTORIDADES-Prohibición de revoladores en terminales de transporte no es razonable

En ejercicio del poder de policía las autoridades pueden imponer restricciones razonables a la oferta de pasajes que se sucede dentro de las terminales de transporte, tendientes a preservar la libre elección de los usuarios del servicio, siempre que se trate de limitaciones proporcionadas y adecuadas a los fines perseguidos. Por ello la prohibición de toda intermediación de revoladores -como se designa a quienes anuncian a las empresas transportadoras de pasajeros por carretera-en la venta de tiquetes no se entiende razonable, en cuanto no regula el ejercicio de la actividad de promoción, con el objeto de preservar la

libre elección de quienes demandan un servicio, sino que la suprime. No resulta por ello suficiente, que la Terminal de Transportes de Duitama y la Empresa de Servicios Públicos de la misma ciudad resuelvan prohibir una actividad que se muestra legítima, y que las mismas han tolerado y organizado, fundados en una disposición de carácter general y abstracto, sin emprender la actuación administrativa dentro de la cual los afectados tendrán que ser oídos y las autoridades sopesar las situaciones que les serán propuestas. Porque sin entrar a considerar la decisión, está claro que la sola omisión del procedimiento comporta la vulneración de la Carta Política, y da lugar a la intervención del Juez constitucional, para el restablecimiento de los derechos quebrantados.

DERECHOS FUNDAMENTALES DE REVOLADORES O PREGONEROS-Protección

Referencia : expediente T-781010

Acción de tutela instaurada por William Andrés Suárez y otros contra la Empresa de Servicios Públicos de Duitama ESDU en liquidación y otro

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C. veintinueve (29) de julio de dos mil cuatro (2004).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los antes nombrados reclaman la protección transitoria de su derecho al trabajo que consideran amenazado porque el Administrador de la Terminal de Transportes de Duitama les informó que en cuarenta y cinco días no podrían anunciar los servicios que ofrecen las empresas de transporte usuarias del terminal, como tampoco contactar posibles pasajeros, en razón de que “según orden del Gobierno Nacional, a este terminal le había llegado una

homologación a nivel nacional (..)".

1. Situación fáctica

De conformidad con los documentos anexos al expediente, y las manifestaciones de las partes, la pretensión de amparo constitucional de los actores se enmarca dentro de las circunstancias que se describen:

-Los accionantes derivan su sustento y el de sus familias de anunciar el servicio que prestan las diferentes empresas usuarias del Terminal de Transportes del Municipio de Duitama, y contactar a los posibles pasajeros.

-Los "38 revoladores" que desarrollan este oficio, en el Terminal aludido, desde hace más de treinta años, porque así lo afirman y las demandadas no lo controvierten, reciben una retribución por cada persona noticiada del servicio que lo contrata efectivamente.

-Los potenciales pasajeros identifican a quienes promocionan las rutas, que cada empresa transportadora usuaria de la Terminal de Transportes de Duitama sirve, por la dotación que éstas suministran a sus pregoneros, consistente, de ordinario, en un chaleco con el nombre y distintivos de la transportadora.

-Las Empresas usuarias de la Terminal de Transportes accionada no reconocen vinculación alguna con los actores, y, en algunos casos, afirman no conocerlos.

-La Empresa de Servicios Públicos de Duitama en liquidación "alguna vez" identificó a los revoladores del terminal mediante la expedición de un carné, "por cuestiones de seguridad y organización dentro de las instalaciones del terminal, pero de ninguna manera compromete a ESDU con alguna obligación laboral".

-En razón de la expedición de la Resolución 2902 de 2003, proferida por el Ministerio del Transporte para conceder la homologación de la habilitación a la Terminal accionada, su Director informó a los actores que no se les permitiría seguir ejerciendo su oficio en razón de lo previsto en el Decreto 2762 de 2001.

2. Pruebas

En el expediente obran, en fotocopia, entre otros documentos:

-Sendas comunicaciones dirigidas por las empresas usuarias de la Terminal de Transportes de Duitama al Juez de instancia, en respuesta a los oficios enviados por éste, respecto de la inexistencia de vínculos laboral o de prestación de servicios con los accionantes.

-Resolución 574 de 2000, expedida por la Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Duitama en liquidación, a fin de reglamentar el uso de la Terminal de Transportes de la ciudad -preceptúa que las empresas de transporte no pueden utilizar “anunciantes (revoladores) dentro de las instalaciones y plataforma de operación del terminal”1-.

-Decreto 2762 de 20012, expedido por el Gobierno Nacional para reglamentar la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera. Normatividad que regula el asunto en estudio en los artículos 13 y 16 como sigue:

“Artículo 13 Obligaciones. Son obligaciones de las empresas terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera las siguientes:

(..)

13. No permitir bajo ningún pretexto, dentro de las instalaciones de las terminales el pregoneo de los servicios o rutas que prestan las empresas transportadoras”.

Artículo 16°. Prohibiciones. Se prohíbe a las Empresas Transportadoras de pasajeros, usuarias de los terminales:

(..)

5. Utilizar, permitir, patrocinar, tolerar o practicar pregoneo o actos similares y emplear sistemas o mecanismos que coarten al usuario, la libertad de elección de la empresa transportadora de su preferencia para promover la venta de tiquetes”.

-Resolución 2902 de 2003 expedida por el Ministerio del Transporte a fin de conceder la homologación de la habilitación a la Terminal de Transportes de la ciudad de Duitama, para continuar prestando el servicio público a los usuarios y empresas de transporte público

terrestre automotor de pasajeros por carretera.

3. La demanda

Los señores William Andrés Suárez, Ricardo Delgado Rosas, Luis Eduardo Naranjo Palencia, Jairo Rodríguez, Darío Salazar, Eurípides Chaparro, Pedro Nel Merchán, William Ríos, Edgar Velandia, Carlos Eduardo Cucunubá, José del Carmén Patiño, Luis Hernán Vargas, José Edilberto Gómez, Carlos Morales Fonseca, Jorge Páez Reyes, José Miguel Pérez, Jorge E. Sánchez, Guarín Reyes, Hugo Mauricio Vargas, Guillermo Agudelo, Nelson Gabriel Cárdenas, Eduardo Páez Buitrago, Luis Francisco Cuta, Carlos Julio Blanco, Mauricio Mojíca, Marco Mojíca, Cesar Núñez, Henry Gutiérrez y Victor Julio Mesa reclaman del Juez constitucional la protección transitoria de su derecho al trabajo, amenazado por la advertencia de que no se les permitirá ejercer su oficio dentro de las instalaciones de la Terminal de Transportes de Duitama.

Afirman que el oficio de “revoladores” lo ejercen desde hace más de treinta años en la Terminal de Transportes aludida, pero que su Administrador “nos notificó (..) que había un plazo regresivo para nosotros no poder más revolar en el Terminal de Transportes, por una reestructuración en la administración de este Terminal; porque según orden del Gobierno Nacional a este terminal le había llegado la homologación a nivel nacional y que había un plazo de 45 días (..)”.

Aducen que el tiempo que demora la protección de sus derechos por la vía ordinaria les da derecho a ejercer la acción de tutela, a fin de evitar que la amenaza se haga realidad ocasionándoles un perjuicio irremediable y grave.

4. Intervención pasiva

La Empresa de Servicios Públicos de Duitama ESDU En Liquidación intervino, por intermedio de apoderado, a fin de poner de presente el marco jurídico dentro del cual el Director del Terminal de Transportes de la misma ciudad “les comunicó a los señores Revoladores que laboran en el terminal dichas disposiciones, lo cual no se puede tomar como una violación del derecho al trabajo, consagrado en la Constitución Política de Colombia, puesto que se está cumpliendo con un mandato legal, como lo es el acto administrativo de orden nacional N° 2762 del 20 de diciembre de 2001”.

Sostiene que la Empresa que representa no tiene vínculo jurídico con los pregoneros de la terminal, puesto que las empresas de transporte “son única y exclusivamente (..) quienes requieren de los servicios de estos y son ellas quienes responden por las obligaciones a que haya lugar por esta prestación de servicio; tanto es así que son estas empresas transportadoras las que entregan la dotación o chalecos a los mismos revoladores con el nombre de la empresa en ellos impresos. Tampoco existe contrato alguno con la empresa ESDU”.

Agrega, que la Empresa de Servicios Públicos accionada, en alguna oportunidad expidió un carné a fin de identificar a quienes entonces ejercían el oficio de revoladores en el Terminal de Transportes de Duitama, pero “únicamente se hizo por cuestiones de seguridad y organización dentro de las instalaciones del terminal, pero que de ninguna manera compromete a ESDU con alguna obligación laboral”.

5. Decisión que se revisa

El Juzgado Primero Civil Municipal de Duitama negó la protección por improcedente, puesto que existen “otros recursos o medios de defensa ante la decisión de carácter general, impersonal y abstracta tomada sobre la reestructuración de la terminal de transportes de esta ciudad”.

Expone el fallador de instancia que de los hechos relatados por los accionantes se desprende que éstos defienden “un interés constitucional de carácter colectivo”, cuyo restablecimiento “debe perseguirse jurídicamente por virtud del ejercicio de las Acciones Populares o de las también llamadas Acciones de Clase o Grupo”, haciendo uso de los mecanismos cautelares previstos en el ordenamiento, de ser preciso.

Para concluir sostiene que “la vía ordinaria” con que cuentan los actores procede incluso ante “la amenaza o violación de un derecho fundamental individual de la persona accionante en concreto”.

1. Trámite en sede de revisión

Al acometer la revisión de su competencia, esta Sala pudo constatar que la Empresa de

Servicios Públicos de Duitama ESDU en Liquidación afirma actuar en cumplimiento del Decreto 2762 del 2001 expedido por el Gobierno Nacional para reglamentar la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, en consecuencia, y de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, dispuso la vinculación del Ministerio del Transporte.

Cumplida la orden impartida sin que el Ministro en comento hubiese intervenido, no obstante haber sido notificado sobre la indebida integración del contradictorio, el asunto fue devuelto por el Juez de instancia para continuar con la revisión, en la forma ordenada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar la sentencia proferida en el asunto de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto del 8 de septiembre del 2003, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve de esta Corporación.

1. Problema jurídico planteado

Corresponde a la Sala revisar la decisión adoptada por el Juez Civil Municipal de Duitama que no le concede a los actores la protección invocada, fundado en que la acción de tutela es subsidiaria y residual, y el ordenamiento tiene previsto un procedimiento eficaz para el restablecimiento de los derechos o intereses colectivos, así estos comporten la conculcación o amenaza de un derecho fundamental.

Deberá en consecuencia esta Sala analizar, primeramente, si los actores cuentan con una acción que les permita conjurar la amenaza que se cierne sobre su derecho al trabajo, debido a la advertencia proferida por el Director de la Terminal de Transportes accionado, acorde con la cual a partir del día cuarenta y cinco no podrán, en las instalaciones del Terminal, ejercer el oficio de revoladores.

Ahora bien, establecida la procedencia de la acción, la Sala considera pertinente reiterar la jurisprudencia constitucional sobre el compromiso estatal con la población que ejerce el oficio del que deriva su sustento en los espacios que las autoridades requieren preservar, al igual que la atinente al deber de las autoridades de adoptar medidas coherentes en la materia, a fin de preservar la credibilidad de los asociados en el diseño e implementación de las políticas públicas, porque los artículos 1°, 2°, 5°, 13, 25, 29 y 83 de la Carta Política así lo indican.

3. Consideraciones preliminares

3.1 Procedencia de la acción

Los señores William Andrés Suárez, Ricardo Delgado Rosas, Luis Eduardo Naranjo Palencia, Jairo Rodríguez, Darío Salazar, Eurípides Chaparro, Pedro Nel Merchán, William Ríos, Edgar Velandia, Carlos Eduardo Cucunubá, José del Carmén Patiño, Luis Hernán Vargas, José Edilberto Gómez, Carlos Morales Fonseca, Jorge Páez Reyes, José Miguel Pérez, Jorge E. Sánchez, Guarín Reyes, Hugo Mauricio Vargas, Guillermo Agudelo, Nelson Gabriel Cárdenas, Eduardo Páez Buitrago, Luis Francisco Cuta, Carlos Julio Blanco, Mauricio Mojíca, Marco Mojíca, Cesar Núñez, Henry Gutiérrez y Víctor Julio Mesa reclaman del Juez constitucional la protección transitoria de su derecho al trabajo, que está siendo amenazado por la Empresa de Servicios Públicos de Duitama ESDU y el Terminal de Transportes de la misma ciudad, pero el Juez de instancia les negó la protección, porque los nombrados pueden ejercer una acción popular o una acción de grupo.

Ahora bien, cuando varias personas reúnen condiciones uniformes respecto de una causa que les originó perjuicios individuales pueden ejercer una sola acción, con miras a obtener la indemnización a la que creen tener derecho, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares, al tenor de lo dispuesto en el artículo 88 de la Carta Política, desarrollado en los artículos 46 y 55 de la Ley 472 de 1993.

Se descarta entonces que las acciones previstas en el inciso segundo del artículo 88 de la Carta puedan ser utilizadas por los actores, como lo afirma el Juez de instancia, para evitar la realización del perjuicio que sufrirán si la administración del Terminal de Transportes de Duitama decide hacer efectiva su advertencia; puesto que las acciones de grupo han sido establecidas para obtener reparaciones económicas, por daños subjetivos efectivamente

ocasionados⁴, que los accionantes precisamente tratan de evitar.

Tampoco la acción popular puede ser instaurada por los tutelantes, para evitar que el Administrador del Terminal de Transportes de Duitama cumpla con su advertencia y les impida ejercer su oficio; porque las acciones populares han sido previstas para la defensa de los derechos e intereses colectivos, y si bien pueden evitar la realización de daños individuales, esto ocurre cuando el perjuicio particular está comprendido en el colectivo que permite ejercer la acción.

No entiende la Sala, por consiguiente, cómo y por qué la amenaza que denuncian los actores sobre su subsistencia y la de sus familias puede ser evitada, al decir del Juez de instancia, mediante el ejercicio de una acción establecida para la defensa de intereses relacionados con la comunidad entera, como vienen a serlo el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, y otros de similar naturaleza.

Quiere decir entonces que la sentencia que se revisa, en cuanto consideró que los actores podían acudir a una acción popular o a una acción de grupo, tendrá que ser revocada.

En este orden de ideas, podría argüirse que es a la jurisdicción en lo contencioso administrativo a quien compete considerar la actuación del Administrador de la Terminal de Transportes de Duitama y la situación de los actores, pero para que esto ocurra la advertencia del funcionario tendría que haberse materializado y ejecutado, porque las acciones administrativas de restablecimiento y reparación no han sido establecidas para que los administrados reclamen sobre amenazas, así estas sean proferidas por las autoridades públicas.

Podría argüirse también que los actores podrían acudir a la acción de simple nulidad, en cuanto la Empresa accionada funda la advertencia proferida por el Administrador de la Terminal de Transportes en las previsiones del Decreto 2762 del 2001; pero a los accionantes no los anima el respeto abstracto del orden jurídico, sino que sus situaciones individuales no sean violentadas, como se les advirtió que ocurriría, asunto que no podría ser considerado en ejercicio de esta acción⁵.

De suerte que la acción que se revisa es procedente, porque el ordenamiento no cuenta sino

con la acción de tutela para que la Empresa de Servicios públicos de Duitama en Liquidación ESDU y la Terminal de Transportes de la misma ciudad sean compelidos a considerar la situación de cada una de las personas a quienes se les impide el ejercicio de su oficio, antes de hacer efectivas las medidas encaminadas a privarlas de su sustento.

3.2 Reiteración de Jurisprudencia. El ejercicio de las potestades administrativas tiene que consultar los intereses legítimos de los administrados

a) Esta Corte se ha referido en diversas oportunidades a la responsabilidad de las autoridades con la realización de la fórmula del Estado social de derecho, adoptada en el artículo 1° de la Carta Constitucional, que comporta el deber de adoptar y realizar políticas públicas⁶ encaminadas a promover condiciones de vida dignas para todos, en especial para aquellos que no alcanzan a satisfacer los mínimos exigibles, solventando de esta manera la marginalidad, la exclusión y la desigualdad a que se hallan expuestos⁷.

El compromiso institucional con las personas que soportan condiciones económicas precarias ha sido considerado, entre otros aspectos, en relación con la recuperación de los espacios en donde se les ha permitido el ejercicio del comercio informal; puesto que si bien las autoridades están en el deber de proteger y preservar los andenes, las calles, las plazas, los parques y las avenidas, tienen que considerar a su vez medidas que compensen la satisfacción de las necesidades básicas de quienes serán privados de su sustento, porque la defensa de los derechos e intereses colectivos, a costa de la total pauperización de grupos vulnerables y marginados, es moral, económica y jurídicamente inadmisibles⁸.

Por ello de manera reiterada las autoridades administrativas han sido conminadas por el juez constitucional a diseñar estrategias que combinen el legítimo interés de proteger el espacio para la movilidad, el tránsito y el esparcimiento con programas que garanticen el sustento a los sectores vulnerables que soportarán las medidas, en especial cuando se trata de personas de particular protección constitucional –artículos 13, 43, 46 y 47 C.P.-.⁹

Con este propósito se ha dicho que las autoridades requieren adelantar estudios sobre la problemática de las personas que ocupan los bienes públicos antes de ordenar su desalojo, a fin de que las políticas en la materia consideren las diversas situaciones que la ocupación solventa y aseguren a los afectados alternativas a su alcance, dentro de plazos razonables.

De allí que toda política estatal, encaminada a la recuperación de espacios, cualquiera fuere su objetivo, comporte la sujeción al debido proceso, no sólo porque todas las actuaciones administrativas así lo requieren, sino porque las medidas estatales tienen que considerar las particularidades de cada uno de sus destinatarios directos, a fin de no violentar sus derechos y de llegar a desconocerlos diseñar alternativas razonables, individuales o colectivas, para solventar sus necesidades mínimas. Señala la Corte:

“El adelantamiento, en condiciones como las del caso presente, de políticas y programas de recuperación del espacio público, es difícilmente compatible con un Estado Social de Derecho fundado, entre otras, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran (art. 1, C.P.), y además equivale a aplicar medidas que no se adecúan a las dimensiones presentes de la realidad social y económica en cuyo contexto habrán de surtir efectos –que hoy en día es una de inculcable pobreza y marginación de grandes masas poblacionales en la capital-. Privar a quien busca escapar de la pobreza de los únicos medios de trabajo que tiene a su disposición, para efectos de despejar el espacio público urbano sin ofrecerle una alternativa digna de subsistencia, equivale a sacrificar al individuo en forma desproporcionada frente a un interés general formulado en términos abstractos e ideales, lo cual desconoce abiertamente cualquier tipo de solidaridad. Si bien el interés general en preservar el espacio público prima, en principio, sobre el interés particular de los vendedores informales que lo ocupan para trabajar, las autoridades no pueden adoptar medidas desproporcionadas para promover tal interés general, sino buscar fórmulas conciliatorias que armonicen los intereses en conflicto y satisfagan al máximo los primados de la Carta. Así, según ha indicado la Corte, “el desalojo del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo, y que se dispongan políticas que garanticen que sus ocupantes no quedarán desamparados, porque estamos en un Estado Social de Derecho”¹⁰. De lo contrario, tras la preservación formal de ese “interés general” consistente en contar con un espacio público holgado, se asistiría –como de hecho sucede- al sacrificio de individuos, familias y comunidades enteras a quienes el Estado no ha ofrecido una alternativa económica viable, que buscan trabajar lícitamente a como dé lugar, y que no pueden convertirse en los mártires forzosos de un beneficio general”.¹¹

De modo que si las Terminales de Transporte, en cumplimiento de las previsiones del Decreto 2762 de 2001 y atendiendo a la homologación que les otorga el Gobierno Nacional,

resuelven impedir a los revoladores o pregoneros el ejercicio de su oficio, la medida deberá estar precedida de un procedimiento adelantado con el pleno de las garantías constitucionales y acompañado de alternativas alcanzables de trabajo, de modo que los afectados no resulten de improviso abocados a recurrir a la indigencia o a la delincuencia para solventar sus necesidades básicas –artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 13, 25, 29, 53, y 83 C.P.-.

b) Además esta Corte tiene una jurisprudencia debidamente consolidada y decantada sobre la cargas previas que deben atender las autoridades, cuando tratan de desconocer situaciones que las mismas generaron o estados que toleraron, así de éstas no se deriven derechos ciertos e indiscutibles, porque el postulado de la buena fe no se sustenta en la legalidad formal, sino en el deber de las autoridades de mantener una actitud que infunda confianza en los administrados.

De modo que quien viene utilizando un inmueble de propiedad pública o un espacio destinado al uso de todos –artículos 674 y 676 C.C.-, con la tolerancia implícita o explícita de la administración, puede exigir una explicación suficiente ante el cambio intempestivo de actitud, así no ostente una titularidad que le permita enfrentarse al interés general o al sometimiento a la legalidad, expuestos por la autoridad.

El asunto ha sido considerado siempre que las autoridades públicas dan inicio a actuaciones que no culminan, así la expedición de normas legales justifiquen su omisión¹²; también cuando la administración se beneficia de situaciones irregulares que la misma propicia, para luego desconocer los compromisos asumidos¹³; al igual que en los casos en que las omisiones de las autoridades no permiten a quien dio cumplimiento a los requerimiento acceder a los beneficios esperados¹⁴.

Tratándose de la ocupación de espacios, que la administración requiere para adelantar sus actividades o a fin de preservarlos para el uso público, se ha planteado que las autoridades tienen que considerar todos los intereses comprometidos en la decisión, en especial los de quienes serán los directamente afectados con las medidas, sin perjuicio de que éstas puedan a la postre adoptarse, en ejercicio de las potestades que lo permiten¹⁵.

Señala la Corte:

“(..) [La] teoría de la “confianza legítima”, que esta Corporación ha reconocido como

constitucionalmente relevante, en la medida en que constituye una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares (CP art. 83)¹⁶.

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 autorizada¹⁷, 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.

Como vemos, la “confianza legítima” no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa. Es cierto que se trata de una suerte de expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto, por lo cual mal puede invocarse este principio para solicitar la inexecutable de una norma que se limitó a suprimir un beneficio de fomento. Y en el presente caso, esa doctrina tiene aún menor relevancia, por cuanto los inversionistas razonables no tenían por qué confiar en que el certificado de desarrollo turístico les sería otorgado obligatoriamente, -ya que tal determinación dependía discrecionalmente del CONPES-, ni tampoco tenían por qué suponer que la existencia de ese beneficio sería mantenida de manera durable, pues las estrategias de fomento suelen ser variables. Por ende, la supresión de ese certificado no desconoce la confianza legítima, por lo cual el cargo del actor no es de recibo” ¹⁸.

Lo anterior permite afirmar que las actuaciones administrativas tendientes a preservar a los terminales de transporte de pasajeros de pregoneros o anunciantes, deben consultar la situaciones particulares de quienes han venido ejerciendo el oficio, con la aquiescencia tácita o expresa de las autoridades públicas, no sólo porque se trata de una población vulnerable de especial protección constitucional –como quedó explicado-, sino también porque los afectados demandan una actitud de sus autoridades que deje a salvo la confianza depositada por los afectados en la administración 19.

4. La sentencia que se revisa será revocada, para en su lugar disponer que las accionadas consideren y solventen, previamente la situación de cada uno de los accionantes, con sujeción al debido proceso

El Administrador de la Terminal de Transportes de Duitama advirtió a los actores que a partir del día 45 no se les permitiría ejercer su oficio en las instalaciones de la Terminal, en razón de que “según orden del Gobierno Nacional, a este terminal le había llegado una homologación a nivel nacional (..)”; advertencia que la apoderada de la Empresa de Servicios Públicos de Duitama en Liquidación corrobora, fundada en las previsiones del Decreto 2762 de 2001.

Efectivamente, los artículos 13 y 16 de la norma en cita prohíben a las empresas usuarias de las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera el “pregoneo” de los servicios o rutas que prestan, como también utilizar sistemas similares a éste para promover la venta de tiquetes que coarten al usuario la elección de la empresa transportadora de su preferencia, dentro de las instalaciones de las terminales.

Ahora bien, el artículo 26 de la Carta Política dispone que las ocupaciones, artes y oficios que no exigen formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que implican riesgo social, y el artículo 16 del mismo ordenamiento prevé que las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

De modo que en ejercicio del poder de policía las autoridades pueden imponer restricciones razonables a la oferta de pasajes que se sucede dentro de las terminales de transporte, tendientes a preservar la libre elección de los usuarios del servicio, siempre que se trate de limitaciones proporcionadas y adecuadas a los fines perseguidos. Por ello la prohibición de

toda intermediación de revoladores –como se designa a quienes anuncian a las empresas transportadoras de pasajeros por carretera- en la venta de tiquetes no se entiende razonable, en cuanto no regula el ejercicio de la actividad de promoción, con el objeto de preservar la libre elección de quienes demandan un servicio, sino que la suprime.

Además el alcance de la interferencia en la libre elección de un pasajero, por parte de quien le anuncia un servicio y se ofrece a acompañarlo hasta el lugar donde le será prestado, es similar a la intromisión de otros medios de publicidad hablada y escrita, que tratan de presionar a los consumidores para que actúen u omitan hacerlo de determinada manera, dado que la oferta de servicios es una actividad lícita y usual en la actividad comercial.

Ahora bien, es posible que a las autoridades del Municipio de Duitama los anime una intromisión inaceptable en la libertad de los pasajeros del terminal, al punto que la intermediación que ejercen desde hace 30 años los pregoneros les tiene que ser prohibida, pero para el efecto deberán seguirse los procedimientos establecidos, y determinar la responsabilidad y sanciones en cada caso concreto; sin que de ellos se siga una prohibición general, en especial cuando no se sopesan las consecuencias de la determinación, ni proponen alternativas a los problemas sociales y económicos que serán generados.

No resulta por ello suficiente, que la Terminal de Transportes de Duitama y la Empresa de Servicios Públicos de la misma ciudad resuelvan prohibir una actividad que se muestra legítima, y que las mismas han tolerado y organizado, fundados en una disposición de carácter general y abstracto, sin emprender la actuación administrativa dentro de la cual los afectados tendrán que ser oídos y las autoridades sopesar las situaciones que les serán propuestas. Porque sin entrar a considerar la decisión, está claro que la sola omisión del procedimiento comporta la vulneración de la Carta Política, y da lugar a la intervención del Juez constitucional, para el restablecimiento de los derechos quebrantados.

Quiere decir entonces que la sentencia que se revisa será revocada, para en su lugar restablecer los derechos fundamentales de los accionantes a la dignidad humana, al trabajo, a la igualdad, al debido proceso y a la confianza legítima, que están siendo amenazados por las autoridades accionadas, y disponer, en consecuencia, que la Administración de la Terminal y la Empresa de Servicios accionadas adelanten las actuaciones que demandan la medida que pretenden aplicar, a fin de sopesar sus consecuencias y plantear a los afectados

alternativas razonables de satisfacción de sus necesidades básicas, atendiendo el grado de vulnerabilidad de cada uno de ellos, como lo ha indicado reiteradamente esta Corporación.²⁰

5. Conclusiones

La acción de tutela ha sido prevista en el ordenamiento constitucional, para que toda persona pueda reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, salvo que el afectado cuente con otro medio judicial de comprobada eficacia.

De modo que la acción que se revisa es procedente, porque los accionantes no cuentan sino con la intervención del Juez de tutela para que cesen las amenazas proferidas por las autoridades de la Terminal de Transportes de Duitama, contra sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al trabajo, al debido proceso y a la igualdad.

En efecto, como se aprecia en los antecedentes, el Administrador de la Terminal aludida convocó a los actores a una reunión en la que fueron advertidos de que a partir del día 45 no podrían ejercer el oficio del que derivan su sustento y el de sus familias; pero para el efecto las autoridades accionadas no adelantaron la actuación administrativa pertinente, ni consideraron que se trata de un grupo vulnerable que atiende su subsistencia y la de sus familias con la bonificación que les reconocen los conductores, por los pasajeros que consiguen en su labor de promoción.

Tampoco repararon las accionadas en que los destinatarios de su prohibición vienen ejerciendo su oficio desde hace más de treinta años, con la aquiescencia de las autoridades de la Terminal, al punto que en una ocasión les fue expedido un carné, por razones de seguridad y organización; de suerte que también por este aspecto la protección será concedida, a fin de que las accionadas actúen de una manera coherente, preservando la credibilidad que los asociados depositan en las acciones y omisiones de sus autoridades.

Finalmente, cabe precisar que en ejercicio del poder de policía las autoridades pueden impedir a quienes promueven los servicios en las terminales de transporte la intimidación de los pasajeros, con medidas razonables y proporcionadas al objetivo propuesto, siempre que los promotores coarten efectivamente su libre determinación y resulten vencidos en juicio.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. Levantar los términos en el presente asunto que se encuentran suspendidos.

Segundo. REVOCAR la sentencia proferida por el Juez Primero Civil Municipal de Duitama el 26 de junio de 2003, para decidir la acción de tutela instaurada por William Andrés Suárez, Ricardo Delgado Rosas, Luis Eduardo Naranjo Palencia, Jairo Rodríguez, Darío Salazar, Eurípides Chaparro, Pedro Nel Merchán, William Ríos, Edgar Velandia, Carlos Eduardo Cucunubá, José del Carmén Patiño, Luis Hernán Vargas, José Edilberto Gómez, Carlos Morales Fonseca, Jorge Páez Reyes, José Miguel Pérez, Jorge E. Sánchez, Guarín Reyes, Hugo Mauricio Vargas, Guillermo Agudelo, Nelson Gabriel Cárdenas, Eduardo Páez Buitrago, Luis Francisco Cuta, Carlos Julio Blanco, Mauricio Mojica, Marco Mojica, Cesar Núñez, Henry Gutiérrez y Victor Julio Mesa contra la Empresa de Servicios Públicos de Duitama ESDU en Liquidación y la Terminal de Transportes de la misma ciudad.

Tercero. CONCEDER a los personas nombradas en el numeral anterior la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad, a la igualdad, al debido proceso, al trabajo y a la confianza legítima.

En consecuencia, advertir a la Administración de la Terminal de Transportes y a la Empresa de Servicios Públicos accionadas que solo podrán llegar a la determinación de prohibir el ejercicio de la actividad que desarrollan los accionantes, mediante una actuación previa, que permita identificar, ponderar los intereses comprometidos en la decisión y plantear alternativas de solución. Salvo las restricciones de carácter individual, a cargo de las autoridades de policía, las cuales podrán deberán adoptarse con sujeción al artículo 29 de la Carta Política.

Cuarto. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Parágrafo del Artículo Décimo Séptimo de la Resolución 574 expedida el 26 de julio de 2000 por la Gerente de la Empresa de Servicios Público de Duitama en Liquidación, en uso de sus facultades legales y estatutarias y debidamente autorizada por la Junta Directiva de la entidad.

2 El Decreto 2762 de 2001 fue dictado por el Presidente de la Republica en uso de las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política , el parágrafo 2 del artículo 17 de la Ley 105 de 1993 y el artículo 28 de la ley 336 de 1996.

3 Sentencias C-036 de 1998, C.215 de 1999, C-1046 de 200 y C-569 de 2004, entre otras.

4 Al respecto consultar la sentencia C-1062 de 2000 M.P. Alvaro Tafur Galvis, en esta oportunidad la Corte declaró EXEQUIBLES las expresiones “derivados de la vulneración de derechos e intereses colectivos” contenidas en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 “por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”, en el entendido de que con su interpretación y aplicación no se excluyan los demás derechos subjetivos de origen constitucional o legal, cualquiera que sea su naturaleza, como derechos igualmente amparables por las acciones de clase o de grupo. Sobre el artículo en comento además puede consultarse la sentencia C-215 de 1999 M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

6 Sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

7 Sentencia T- 772 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

8 Sentencia SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero

9 La Sala Quinta de Revisión ordenó la reubicación de un vendedor ambulante con una incapacidad física significativa, en un lugar donde pueda ejercer su oficio en condiciones dignas y justas –sentencia T-020 de 2000.

10 Id.

11 Sentencia T-772 de 2003 M. P. José Manuel Cepeda Espinosa.

12 Mediante la sentencia T-824 A-02 la Sala Quinta de Revisión ordenó consultar una sentencia, sin perjuicio de la exequibilidad previamente declarada de las normas que regulaban este grado jurisdiccional, entre otras razones, porque “en materia procesal penal el principio de seguridad jurídica y la confianza legítima en la actividad del Estado imponen el deber del juez de finalizar los trámites y etapas procesales derogados o excluidos del ordenamiento jurídico, cuando quiera que estos ya hayan sido iniciados antes de la derogación o eliminación, siempre y cuando estén encaminados a aumentar las garantías respecto de la legalidad del proceso” –M.P. Rodrigo Escobar Gil-.

13 Mediante la sentencia T-1080 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra se tuteló el derecho a la confianza legítima de un extrabajador, a quien el Alcalde del municipio al que prestó sus servicios le negaba sus derechos laborales, argumentando que fue contratado sin disponibilidad presupuestal y mediante un contrato de prestación de servicios.

14 Sobre la confianza que genera en los usuarios del Sistema de Seguridad Social la circunstancia de ser encuestados y ubicados en el nivel de atención que les corresponde y su consecuente derecho a ser atendidos si así lo requieren se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-961 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-1208 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil

15 Al respecto se pueden consultar, entre otras, las sentencia T-983 de 2000, T-605, T-630 y T- 993 de 2002.

16 Ver, entre otras, las sentencias T-438 de 1996, T-396 de 1997, T398 de 1998 y SU-250 de 1998.

17 Ver, entre otros, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo, Madrid: Editorial Civitas, Tomo II, pág 375.

18 Sentencia C-478 de 1998 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

19 Sentencia T-297 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell

20 Sentencia T-772 de 2003 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa