

Sentencia T-881-09

DERECHO AL TRABAJO-Instrumentos internacionales y nacionales que lo consagran

DERECHO AL TRABAJO-Valor y principio orientador del Estado Social de Derecho

La Corte, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que el derecho al trabajo es un elemento esencial inspirador del Estado Social de Derecho, pues como lo establece la disposición constitucional, es una obligación y un derecho de todo ciudadano y por esto el Estado Colombiano, en todos sus niveles, debe protegerlo y garantizarlo bajo condiciones dignas y justas. Para el efecto, la misma Constitución ha establecido unos principios garantes de este derecho. Sin embargo, estos no son los únicos principios que se deben tener en cuenta, ya que el trabajo comprende la garantía de otros derechos como la integridad tanto física como moral, el derecho a la igualdad, la intimidad, el buen nombre, y la libertad sexual, entre otros.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Definición y objeto

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Alcance

MADRE CABEZA DE FAMILIA-Protección constitucional especial

ACCION DE TUTELA-Alcaldía deberá permitir las ventas a madre cabeza de familia en eventos y ferias que realice

Referencia: expediente T-2.339.366

Demandante: Persides Cárdenas

Demandado: Alcaldía Municipal de Fusagasugá

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil nueve (2009)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Civil Municipal de Fusagasugá, al decidir la acción constitucional de tutela promovida por la señora Persides Cárdenas contra la Alcaldía Municipal de Fusagasugá. El presente expediente fue escogido para revisión por medio del auto del seis (6) de agosto de 2009, proferido por la Sala de Selección número ocho (8) y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La solicitud

La demandante, Persides Cárdenas, quien ha laborado como vendedora ambulante por aproximadamente 25 años en el Municipio de Fusagasugá, impetró acción de tutela contra dicha entidad territorial, para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo y al mínimo vital, debido a que le ha impedido trabajar en los eventos que realiza, afectando el sustento de ella y el de su familia.

#### 2. Reseña Fáctica

2.1. La señora Persides Cárdenas reside en el Municipio de Fusagasugá, es madre cabeza de familia, pues tiene a su cargo 2 hijas menores de edad, hace parte de la población nivel 0 y, en el momento, se encuentra desempleada.

2.2. Manifiesta que ha trabajado en el Municipio de Fusagasugá por aproximadamente 25 años como vendedora ambulante de mazorcas asadas.

2.3. Sin embargo, desde que comenzó la nueva administración del Municipio, no se le ha permitido desempeñar dicha labor en los eventos que organiza la Alcaldía, sin justificación alguna.

2.4. Señala que en el único evento que trabajó fue en Expofusa 2008, no obstante, las condiciones eran precarias, pues el stand adjudicado lo compartía con una compañera.

2.5. Posteriormente, se presentó para trabajar en Expofusa 2009, para lo cual llenó todos los requisitos que exigía la Alcaldía, sin embargo, no fue favorecida para participar en dicho evento.

2.6. La Alcaldía, entidad encargada de organizar los eventos en el Municipio de Fusagasugá, en ningún momento le ha explicado la razón de su negativa en cuanto a la participación en dicho acontecimiento.

2.6. Por las razones expuestas presentó acción de tutela contra el Municipio de Fusagasugá para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo y al mínimo vital, ya que considera que le son vulnerados al no permitírsele desarrollar su trabajo como vendedora ambulante.

### 3. Consideraciones de la parte actora

Manifiesta la actora que su sustento y el de su familia lo deriva de la venta ambulante de mazorcas asadas, por lo que al no permitírsele la participación en los eventos que realiza, la Alcaldía le causa graves perjuicios, pues no tiene otro medio de solventar sus necesidades básicas ni las de sus dos hijas menores de edad.

Adicionalmente, la falta de trabajo le ha generado un atraso en el pago de las cuotas de un inmueble que le fue adjudicado mediante el Programa de Vivienda Ciudad Eben-Ezer, por lo que actualmente es objeto de cobro jurídico por parte de la Administración Municipal.

### 4. Pretensiones

La demandante solicita que se le ordene a la Alcaldía Municipal de Fusagasugá conceder el

permiso necesario para trabajar como vendedora estacionaria en el Megaparque Agroindustrial Quebrajacho durante la feria Expofusa 2009 y en los demás eventos que la Alcaldía organice en el futuro, en igualdad de condiciones que los demás vendedores.

## 5. Pruebas

Con el expediente obran las siguientes pruebas:

\* Fotocopia de las tarjetas de afiliación al régimen subsidiado en salud de la señora Persides Cárdenas, y sus dos hijas, Luz Ángela Hernández Cárdenas y Elizabeth Cárdenas (Folio 6).

\* Fotocopia de la tarjeta de identidad de Elizabeth Cárdenas (Folio 7).

\* Fotocopia de la tarjeta de identidad de Luz Ángela Hernández Cárdenas (Folio 8).

\* Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Persides Cárdenas (Folio 9).

\* Fotocopia de diferentes fórmulas médicas de la señora Persides Cárdenas y de su hija menor Elizabeth Cárdenas, así como la historia clínica de ésta (Folios 10 a 27).

\* Fotocopia del formulario de inscripción al evento Expo-Fusa 2009 (Folio 51)

\* Fotocopia del reglamento interno de Expo-Fusa 2009 (Folio 55).

## 6. Respuesta del ente accionado

Alcaldía Municipal de Fusagasugá

El Alcalde Municipal y el Secretario de Desarrollo Económico de Fusagasugá presentaron el escrito de contestación de la tutela y manifestaron que Expofusa es una feria a la cual acuden varios expositores y visitantes, razón por la cual la Administración Municipal debe brindarles seguridad y comodidad.

En consecuencia, el Comité organizador del evento ha diseñado un formulario de

preinscripción, el cual debe ser diligenciado por todas las personas que deseen participar. De las inscripciones realizadas, el encargado selecciona a los expositores que cumplan con los requisitos que han sido establecidos previamente en el reglamento de Expofusa.

Manifiesta la parte demandada que la señora Persides Cárdenas ha participado en varios eventos “turísticos y feriales”, en los cuales se han generado conflictos debido a que ésta no acata los reglamentos establecidos por la Administración.

La demandante participó en Expofusa 2008 con un stand de mazorcas, el cual fue ubicado en la parte de los restaurantes. Sin embargo, la señora Persides Cárdenas hizo caso omiso del reglamento “generando situaciones de riesgo para los expositores y visitantes”, pues abandonó el lugar asignado y comenzó a movilizarse por toda la feria con un “brasero encendido”.

El evento Expofusa tiene una duración de cinco días, por lo que “la tutelante no puede argumentar que el laborar esos días de feria le sostiene económicamente junto a su grupo familiar por un año y mucho menos pagar las cuotas de su vivienda”.

Argumenta el ente accionado que no se ha vulnerado el derecho a la vida, al trabajo y al mínimo vital de la actora, toda vez que se le ha dejado trabajar en diferentes eventos, sin embargo no se ha recibido de ella un buen comportamiento, pues no ha acatado los reglamentos que se imponen para participar en este tipo de ferias. Así mismo, éste evento tiene un carácter temporal y no puede ser un medio de subsistencia; para ello, la Alcaldía cuenta con programas que benefician a personas de bajos recursos y que a la vez son madres cabeza de familia, un ejemplo de ello es el Programa de Empleos de Medio Tiempo.

Por lo expuesto, la entidad accionada solicitó no acceder a las peticiones de la actora, pues no se han vulnerado los derechos por ella invocados.

## II. DECISION JUDICIAL QUE SE REVISA

Mediante sentencia del 11 de junio de 2009, el Juzgado Primero Civil Municipal de Fusagasugá, negó el amparo de los derechos invocados por la señora Persides Cárdenas

al considerar que elevar una petición para trabajar en un evento ferial genera una expectativa y no un derecho adquirido.

Adicionalmente, consideró que la Administración Municipal debe garantizar la seguridad de los expositores y los visitantes del evento, por lo que se debe exigir de los participantes el acatamiento de las normas. De lo contrario, ante la aglomeración del público y de comerciantes, se podría causar una tragedia.

En conclusión, ante el conflicto presentado por la actora entre el derecho al trabajo y el derecho invocado por la administración de garantizar la seguridad de los demás participantes en el evento, el Despacho Judicial consideró que contaba con mayor relevancia el bien común, razón por la cual denegó las pretensiones de la demandante.

### III. FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA SALA

#### 1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### 2. Procedibilidad de la Acción de Tutela

##### 2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, la señora Persides Cárdenas actúa en defensa de sus derechos e intereses, razón por la que se encuentra legitimada.

##### 2.2. Legitimación pasiva

La Alcaldía Municipal de Fusagasugá es un ente de carácter público, al que se le

atribuye responsabilidad en la violación de los derechos fundamentales aducida por la demandante, por lo tanto, de conformidad con el artículo 2 del Decreto 2591 de 1991, está legitimada, como parte pasiva, en el proceso de tutela bajo estudio.

### 3. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si existió, por la parte demandada, violación de los derechos fundamentales a la vida, al trabajo y al mínimo vital de la señora Persides Cárdenas al negarle la posibilidad de participar en el evento ferial Expofusa 2009 como vendedora de mazorcas asadas, por no acatar el reglamento establecido por la Administración Municipal en ferias anteriores, sin haber tenido en cuenta que la actora es madre cabeza de familia, pues tiene a su cargo dos hijas menores de edad y que parte de su sustento es el producto de la venta ambulante en los eventos que la Alcaldía realiza.

En el presente caso se observa que la petición de la accionante se refiere puntualmente a la participación en la feria Expofusa 2009, la cual ya pasó, y aún cuando cabría pensar que se ha configurado un hecho superado, la Sala considera que debe entrar a analizar el caso, a la luz de los derechos invocados por la actora, pues la posición de la Alcaldía puede tener repercusiones en futuros eventos y amenazar los derechos de la demandante, cuya situación, como se verá, la hace sujeto de especial protección constitucional.

Para entrar a analizar el caso concreto, la Sala realizará un repaso jurisprudencial de los siguientes temas: (i) el derecho al trabajo, (ii) el principio de la confianza legítima y el debido proceso administrativo y (iii) la protección constitucional a las madres cabeza de familia.

### 4. El derecho al trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue creada por el tratado de Versalles en 1919, con la “convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente”<sup>1</sup>.

En el texto del preámbulo de la Constitución de la OIT, se consideró que

existen condiciones de trabajo “que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales”. Por esta razón, precisa que los Estados parte deben adoptar una reglamentación humanizada de este derecho en la cual prevalezca la dignidad de cada ser humano.

Posteriormente, en el año de 1944, en Filadelfia, se adoptó la Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y se reafirmaron los principios sobre los cuales se encuentra basada esta organización. Estos principios son: “a) el trabajo no es una mercancía; b) la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante; c) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos; d) la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común”.

Del mismo modo, el sistema universal de derechos humanos ha creado declaraciones, convenios y pactos en los cuales el derecho al trabajo se ha protegido.

Es así como en el año de 1948 la Asamblea de la Organización de Naciones Unidas (ONU) proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos en la cual se manifestó que: (1) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; (2) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; (3) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social; (4) Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”<sup>2</sup>.

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) señala que cada uno de los Estados partes se compromete a adoptar las medidas

necesarias, “especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”<sup>3</sup>.

Uno de los derechos enunciados en dicho pacto es el del Trabajo, que es definido como la posibilidad que tiene todo ser humano “de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”. Para garantizar este derecho, los Estados partes deberán adoptar medidas que consistirán en la “orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de las personas”<sup>4</sup>.

Adicionalmente, el artículo 7 del PIDESC estableció que el derecho al trabajo de todos los seres humanos se debe reconocer en condiciones equitativas y satisfactorias para cada uno de ellos.

A la luz del ordenamiento Colombiano el derecho al trabajo ha sido consagrado en la Constitución Política de 1991 como uno de los principios fundamentales que el Estado Social de Derecho debe garantizar<sup>5</sup>. En este sentido, el artículo 25 de la Carta establece que el trabajo es un derecho y una obligación social y, por tanto, goza en todas sus modalidades de la protección del Estado. Así mismo, señala que todas las personas tienen derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Por mandato constitucional el Congreso de la República es el encargado de expedir el Estatuto del Trabajo, el cual debe tener en cuenta los siguientes principios fundamentales: “Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social,

la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”6.

De lo anterior se puede concluir que el derecho al trabajo se encuentra consagrado en múltiples instrumentos internacionales y nacionales, con miras a su protección, por ser parte inherente de la dignidad humana, pues el trabajo, aparte de ser el medio de supervivencia del ser humano y su familia, es el medio que cada uno tiene para su realización y para entrar a ser parte activa de una comunidad.

La Corte, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que el derecho al trabajo es un elemento esencial inspirador del Estado Social de Derecho, pues como lo establece la disposición constitucional, es una obligación y un derecho de todo ciudadano y por esto el Estado Colombiano, en todos sus niveles, debe protegerlo y garantizarlo bajo condiciones dignas y justas. Para el efecto, la misma Constitución ha establecido unos principios garantes de este derecho. Sin embargo, estos no son los únicos principios que se deben tener en cuenta, ya que el trabajo comprende la garantía de otros derechos como la integridad tanto física como moral, el derecho a la igualdad, la intimidad, el buen nombre, y la libertad sexual, entre otros7.

5. Debido Proceso Administrativo y Principio de Confianza Legítima. Reiteración de jurisprudencia.

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 el derecho al debido proceso administrativo tuvo consagración constitucional, por lo que desde ese momento las vulneraciones a éste son susceptibles de protección por vía de tutela.

El artículo 29 de la Carta establece dicha protección y señala que el derecho al debido proceso consiste “en el respeto a las formas previamente definidas, en punto de las actuaciones que se surtan en el ámbito administrativo, salvaguardando en todas sus etapas los principios de contradicción e imparcialidad”8.

Entonces, el debido proceso administrativo se puede definir como un conjunto de etapas establecidas por la ley para que las autoridades administrativas las cumplan y cuyo objetivo es brindar a los administrados seguridad jurídica y garantizar su defensa, así como el correcto funcionamiento de la administración y la certeza de la validez de sus

actuaciones<sup>9</sup>

La Corte, de manera reiterada, ha expuesto que “el derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces, la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones<sup>10</sup>”<sup>11</sup>. De esta manera los administrados evitan arbitrariedades por parte de las autoridades.

Además, en virtud del poder público que asiste a la administración, sus actuaciones se deben atener al principio de la buena fe establecido en el artículo 83 de la Constitución, de acuerdo con cuyas voces “las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelantes”.

Lo anterior quiere decir que en todas las relaciones de derecho generadas entre la administración y los administrados se debe proceder con lealtad y que, en especial, el actuar de las autoridades debe ser consecuente “con sus conductas precedentes de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas”<sup>12</sup>.

Por consiguiente, del principio de la buena fe nace el principio de la confianza legítima de los administrados, el cual, como lo ha mencionado reiteradamente esta Corporación, adquiere su importancia cuando la administración ha creado expectativas favorables para los administrados en ciertas condiciones específicas y, súbitamente, cambia las condiciones generando un desequilibrio en la relación administración-administrado. Por lo tanto, la confianza que los ciudadanos depositan en las actuaciones de la administración debe respetarse y protegerse<sup>13</sup>.

Lo anterior no quiere decir que los actos contrarios a las leyes o al interés general se

deban permitir, sino que, en virtud de la actuación permisiva de la administración, se genera en los administrados una confianza en la continuidad en la regulación y, por tanto, para recuperar de nuevo el equilibrio y evitar la vulneración de derechos fundamentales se debe armonizar el interés general con el interés particular de cada uno de los administrados. Por lo tanto, para que proceda lo anterior, la administración debe adoptar medidas que les permitan a los administrados asimilar la nueva situación<sup>14</sup>.

## 6. Protección constitucional a las madres cabeza de familia

El artículo 13 de la Constitución Política establece la igualdad como un derecho fundamental de las personas y como uno de los valores fundantes del Estado Social de Derecho. De conformidad con su texto, todos, sin discriminación alguna, gozarán de los mismos derechos y libertades y recibirán de las autoridades el mismo trato y protección. Así mismo, el Estado deberá promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y, además, tendrá que adoptar medidas a favor de grupos marginados o discriminados y proteger, de manera especial, a aquellas personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, debido a su condición económica, física, mental y social.

En virtud del mandato constitucional y con el objetivo de buscar la igualdad real y efectiva entre todas las personas, se crearon las acciones afirmativas, consistentes en la adopción de medidas orientadas a eliminar las desigualdades que, tradicionalmente, padecen ciertos grupos en razón de su raza, sexo, cultura, situación económica, física o mental.

Uno de los grupos que ha sido marginado y discriminado históricamente y que por tanto, es objeto de protección mediante acciones afirmativas es el conformado por las madres cabeza de familia, quienes deberían gozar de ciertas prerrogativas, pues, por diferentes razones, se convierten en el único sustento económico de su familia, “sin haber llegado jamás a desprenderse de los patrones culturales que las confinan al espacio doméstico y al cuidado de los hijos”<sup>15</sup>.

Como fundamento de lo anterior, el constituyente de 1991 estableció, en el artículo 43 de la Carta, una protección especial a las madres cabeza de familia<sup>16</sup>, protección que fue desarrollada por el legislador mediante la expedición de la Ley 82 de 1993, modificada por la Ley 1232 de 2008. Al regular esta materia se señaló que se debe

considerar madre cabeza de familia a “quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar”<sup>17</sup>.

Así mismo, el artículo 3 de la Ley 82 de 1993, modificado por la Ley 1232 de 2008, estableció que el Gobierno Nacional deberá instaurar mecanismos eficaces para proteger de manera especial a la mujer cabeza de familia, mediante los cuales se promueva el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, se procure asegurar condiciones de vida dignas y promover la equidad y la participación social.

En síntesis, la mujer madre cabeza de familia, a la luz de la Constitución, es un sujeto de especial protección, por lo que el Estado debe desplegar todos sus esfuerzos para velar por sus derechos y libertades y avanzar hacia una igualdad sustancial, real y efectiva, merced a la progresiva eliminación de la discriminación histórica que ha sufrido este sector de la población.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Sala entrará a decidir el caso concreto.

## 7. Caso Concreto

La señora Persides Cárdenas presentó acción de tutela contra el Municipio de Fusagasugá por considerar que éste vulneró sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo y al mínimo vital, al no permitirle participar, como vendedora de mazorcas asadas, en la feria Expofusa 2009, realizada por la Alcaldía, sin justificación alguna y a pesar de haber cumplido con los requisitos establecidos para el efecto.

La demandante manifestó que ha laborado por aproximadamente 25 años como vendedora ambulante de mazorcas asadas en los eventos que la Alcaldía realiza. Sin embargo, con la nueva administración no se le ha permitido trabajar en ninguno de estos

encuentros feriales, por lo que se ha visto perjudicada, pues el producto de la venta de las mazorcas le ayuda a solventar sus gastos y los de su familia. Adicionalmente es madre cabeza de familia, pues tiene dos hijas menores de edad a su cargo.

Por otro lado, el Alcalde Municipal y el Secretario de Desarrollo Económico de Fusagasugá dieron respuesta a la acción de tutela y al efecto argumentaron que la demandante ha participado en varios eventos feriales y turísticos, y que siempre se han presentado conflictos, porque ella no acata los reglamentos establecidos por la administración.

Manifiesta el demandado en la contestación de la acción que “dada la conducta de la señora Persides en otros eventos, donde ha generado conflicto y creado situaciones de desorden por cualquier motivo, con el objeto de evitar que esto vuelva a suceder, la administración establece para el control de la feria, un reglamento que regula esta clase de situaciones, precisamente para llamar la atención de los comerciantes, quienes deben sujetarse a dichas normas, por ello se ha establecido ciertos límites, teniendo en cuenta el número de stand disponibles, la clase de actividad comercial y la naturaleza de la feria, para garantizar la variedad de actividades, con el fin de responder por la actividad ante el conglomerado social de los residentes y visitantes, a fin de que esta se realice con la disciplina posible. Esta administración ha tolerado en varias ocasiones su agresión, y no se pretende de esta forma castigar su conducta, sino dejar un precedente para las futuras realizaciones de ferias, donde siempre ha estado incluida la señora Persides”.

Esta Sala observa que en el expediente consta el formulario de inscripción a Expofusa 2009 y a su respaldo se encuentra el reglamento de expositores que establece los siguientes puntos:

#### “REGLAMENTO EXPOSITORES

Apreciado (a) Señor (a), el presente reglamento contiene los mecanismos para el buen funcionamiento y desarrollo de la feria anual EXPOFUSA 2009 Fusagasugá del 10 al 15 de junio de 2009, así como las recomendaciones para el uso de las instalaciones, conservación del local y la seguridad de todos los participantes. 1- Los expositores podrán instalarse en sus respectivos locales el día 10 de junio del año en curso

a partir de las 8:00 a.m. hasta las 6:00 p.m. del mismo día, habiendo presentado ante la administración del evento a más tardar el día 22 de mayo del presente año los siguientes documentos: a. recibo de pre-inscripción, b. recibo de pago de tesorería. 2-El horario de expositores que deberán cumplir será de 8:00 a.m. a 8:00 p.m. jornada continua. El horario para visitantes y compradores será de 8:00 a.m. a 8:00 p.m. 3-El retiro de los expositores se hará el 16 de junio de 8:00 a.m. a 12:00 a.m., previa la verificación de los elementos que se retiran del local y la entrega en buen estado de los elementos inventariados al momento de la entrega del stand por parte de la administración municipal. 4-Los expositores recibirán el stand directamente de la administración del evento con inventarios de las instalaciones y accesorios electrónicos instalados; el mobiliario de mesas y sillas debe ser uniforme y material plástico en buen estado. 5- El expositor no podrá ubicar publicidad ni extender objetos o carpas fuera del área reservada para su local, todos los montajes y adecuaciones deberán realizarse el día 09 de junio de 2009, el cerramiento de seguridad del stand debe ser de color blanco. 6- Todo personal autorizado deberá portar su escarapela. 7- Es obligatorio mantener aseada el área del local. 8-La organización mantendrá diferentes eventos culturales durante todo el evento. 9- Se deberá dar uso adecuado al local de acuerdo a lo expuesto en el formulario de inscripción. 10-Utilizar un volumen moderado en el caso de ofrecer demostraciones sonoras. 11-En el stand en donde se comercialicen bebidas alcohólicas no podrá haber emisiones sonoras (música). 12-No hacer fuego ni mantener elementos con llamas permanentes. Los stand se entregaran con sus instalaciones eléctricas. 13-Se recomienda orientar a sus clientes en cuanto la ubicación y el uso de los sanitarios. 14-Para los stands en donde se venden alimentos, las personas que manipulan los mismos deben portar su respectivo uniforme, tapabocas, gorro y la certificación de manipulación de alimentos. 15-Los stand en donde se ofrezcan alimentos esta prohibida la venta de bebidas alcohólicas. 16- Esta rotundamente prohibido la reventa o subarrendamiento del stand cuya sanción será la desvinculación como participante en el evento del Expositor. 17-Parámetro de participación de los expositores es el siguiente: Para los Stands de Alimentos en locales y espacios de 4x4: es obligación tener el certificado de manipulación de alimentos, portar su respectivo uniforme, tapabocas, gorro. Stand de 3x3 sombreros: exclusividad sombreros, ponchos. Stand de 3x3 Artesanal: Exclusividad artesanías y manualidades, no podrán vender accesorios

diferentes. Stand 4x4 Comercial: puede comercializar electrodomésticos, ropa, equipos de sistemas, joyería, equipos de comunicación, muebles y calzado, no se permitirá ningún tipo de comida (empacado al vacío). Stand 4x4 Agroindustrial: puede comercializar productos del campo e insumos para el campo. Stand 4x4 Bebidas: se puede vender cigarrillos y alimentos en paquete (papas, chitos) no se podrán comercializar otro tipo de alimentos. Stand de comidas rápidas: Los productos que se comercialicen deben estar higiénicamente preparados y los empaques utilizados para la disposición final deben garantizar la higiene y calidad del mismo. Stand de Vehículos: Se podrán comercializar cuatro (4) carros por stand. 18- En caso de asonada, actos terroristas y/o cualquier siniestro que sea producto de las fuerzas extremas no previsible por la organización; esta queda exenta de toda responsabilidad. 19- Es indispensable que los expositores y el personal contratado por ellos lleve su escarapela en un lugar visible, la organización lo exigirá. 20- Solo se podrá participar con aquellos productos, mercancías y servicios relacionados en la respectiva inscripción. 21- Los Stands son intransferibles e inmodificables y sujetos a lo reglamentado. 22-El expositor se compromete a no causar ningún tipo de deterioro que afecte el stand, la infraestructura del local y la general. 23- El expositor es directo y único responsable del manejo de su mercancía y solidariamente de sus subordinados o dependientes. 24- Queda prohibida cualquier alteración del orden, la ley, la disciplina, la moralidad y buenas costumbres al interior del recinto, su falta se considera como incumplimiento del reglamento y da derecho a que se apliquen las acciones pertinentes. 25- El expositor no podrá introducir materiales inflamables, combustibles o explosivos que puedan causar siniestros al interior de la feria, en caso de que se presente este hecho se asumirá la responsabilidad total por los daños causados. 26- El expositor que no cancele el total en la fecha límite perderá el derecho del área y las sumas que haya cancelado. 27- La organización no se hace responsable por la mercancía que sea decomisada por la DIAN en la feria, si no se encuentra debidamente legalizada, presenta problemas tributarios o afines. 28- El expositor es el único responsable de los daños y perjuicios que se causen como consecuencia de actos o hechos de su personal y/o en demostración de sus productos”.

Establecido lo anterior y teniendo en cuenta que el Estado, en todos sus niveles, debe proteger el derecho al trabajo, es obligación de la Administración de Fusagasugá hacer todo cuanto esté a su alcance para garantizar el ejercicio del derecho al trabajo. Tratándose

de los derechos sociales y económicos, la actividad de la administración debe estar guiada, siempre, por el propósito de favorecer el ejercicio de las prerrogativas reconocidas a los particulares y que el ordenamiento protege.

En otras palabras, la labor de la administración no consiste, de manera primordial, en impedir o en anular del todo las posibilidades de ejercicio de los derechos. En un Estado Social de Derecho como el instituido por la Constitución de 1991, la actuación de las autoridades debe estar orientada a facilitar, promover o potenciar los derechos que corresponden a las personas.

Nótese que, tratándose del trabajo, la Carta alude a su especial protección y con ello indica que se deben favorecer las condiciones para que las personas desempeñen la actividad de la cual derivan su sustento.

Estas consideraciones adquieren especial relevancia cuando la labor es desempeñada por personas humildes y corresponde a tareas sencillas de las cuales, quienes las cumplen, pretenden derivar recursos modestos que constituyen buena parte de sus ingresos, cuando no la totalidad de ellos.

En las circunstancias anotadas, a la obligación de proteger el trabajo se suma la de asegurar condiciones de igualdad y, como ocurre en el caso que ahora ocupa la atención de la Sala, también el deber de promover condiciones para que se superen circunstancias de discriminación histórica y estructural.

La señora Persides Cárdenas, a su condición humilde agrega la de ser sujeto de especial protección, en su calidad de madre cabeza de familia y, por ello, la labor de la administración no se agota en la expedición de un reglamento y en la simple verificación del cumplimiento de los requisitos en él contemplados.

En eventos como los que han dado origen a la acción de tutela que se revisa, la Administración Municipal no podía soslayar la consideración de la específica situación de la persona que solicitó el permiso para vender mazorcas. Su actuación, entonces, ha sido inferior de la exigida por un Estado que se precia de ser social y de derecho.

La premisa de la que ha debido partir la Administración Municipal de Fusagasugá, es la

del respeto al trabajo de la actora, así se trate de un trabajo informal, y consiste también en el propósito de mantener esa fuente de ocupación e ingreso, en procurar mejorarla y en ofrecer información y acompañamiento a la persona acerca de las posibilidades de mejoramiento e incluso de la existencia de alternativas que la administración ofrezca.

Sin embargo, la actitud de la administración está orientada por la intención de cercenar las posibilidades de trabajo o de dificultarlas al máximo, con abstracción de las condiciones específicas de la actora que son claramente indicativas de la necesidad que tiene de aprovechar toda oportunidad, así su duración sea de cinco (5) días, como en el caso de Expofusa.

Para esta Sala no es de recibo la explicación de la Alcaldía en el sentido de que su prohibición es válida porque nadie en cinco (5) días hace lo suficiente para mantener a su familia durante un año, pues, se repite, para el pobre toda oportunidad cuenta y más si tiene personas a su cargo.

Lo anterior no significa que la Administración en virtud de la potestad reglamentaria de la que está investida no pueda expedir reglamentos para desarrollar, de manera adecuada, las actividades y ferias que realiza. Sin embargo, la aplicación de los reglamentos que expida debe estar acorde con la Constitución y con la realidad de las personas, pues la Administración no puede desconocer las circunstancias de los habitantes del lugar y, menos aún si la actividad que ahora se pretende prohibir le ha sido admitida a la actora durante largo tiempo, generándole la confianza de que su situación se va a mantener invariable o, por lo menos, de que no va a ser objeto de un cambio intempestivo y radical.

En el caso que ocupa a la Sala, se tiene que la señora Persides Cárdenas ha trabajado por aproximadamente 25 años en todos los eventos que la Alcaldía ha realizado sin haber tenido ningún problema. Esta circunstancia no puede ser desconocida por la Administración de manera repentina y, así mismo, no puede pretender que a una persona que a lo largo de los años ha desempeñado su trabajo sin acreditar ningún requisito, se le impongan unas reglas y condiciones y se le conmine a su cumplimiento inmediato sin la debida información y acompañamiento.

Además, la Sala observa que la actitud de la Administración al no admitir a la señora Persides Cárdenas como participante en la feria de Expofusa 2009, equivale a una sanción por no haber acatado los reglamentos de ferias pasadas, sanción que se le impone sin haber seguido, en su contra, el debido proceso o promoviendo un compromiso en virtud del cual la demandante se obligue a cumplir y la administración a facilitar y acompañar el proceso de adaptación de la actora a las nuevas circunstancias.

Como se expuso en la parte general de esta providencia “el derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces, la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones<sup>18</sup>”<sup>19</sup>.

Esta Sala observa, que la Administración de Fusagasugá no realizó un proceso previo a la decisión de no permitirle a la actora desempeñar su trabajo como vendedora de mazorcas asadas en Expofusa 2009 por no acatar los reglamentos, pues la dejó abandonada a su suerte sin reparar en sus específicas consideraciones y en la necesidad que tiene de adelantar su trabajo informal.

La Sala insiste en que la señora Persides Cárdenas es madre cabeza de familia, pues sostiene su hogar y tiene a su cargo dos hijas menores de edad y en que, por lo tanto, el Estado, en todos sus niveles, debe promover los mecanismos necesarios para que se fortalezca el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, en aras de procurar establecer condiciones de vida dignas y equitativas para la mujer cabeza de familia.

Por todo lo anterior, la Administración del Municipio de Fusagasugá no puede desconocer la situación de la actora, pues, de hacerlo, actuaría en contra del artículo 43 de la Constitución, que establece como deber del Estado la protección especial a las madres cabeza de familia y el deber de adelantar medidas positivas, por ser éste un grupo tradicionalmente discriminado.

Por las razones expuestas la Sala ordenará al Municipio de Fusagasugá permitir la participación de la señora Persides Cárdenas en todos los eventos y ferias que realice la Alcaldía y facilitar, en todo caso, su participación, brindando la información y el acompañamiento indispensables para que sea posible el ejercicio de los derechos correspondientes a la actora y la conciliación de ese ejercicio con el interés general de la comunidad.

Así pues, como contraprestación, y en razón del deber de todo ciudadano de acatar las normas jurídicas, la señora Persides Cárdenas deberá seguir los parámetros establecidos para la realización de los eventos.

#### IV. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil Municipal de Fusagasugá el once (11) de junio de dos mil nueve (2009) y, en su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital, al trabajo y al debido proceso, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al Municipio de Fusagasugá que permita la participación de la señora Persides Cárdenas en todos los eventos y ferias que realice la Alcaldía y, en lo sucesivo, facilitar la participación, brindando la información y el acompañamiento indispensables para que el ejercicio de los derechos correspondientes a la señora Persides Cárdenas sea posible sin desatender el interés general de la comunidad.

TERCERO: ADVERTIR a la Alcaldía del Municipio de Fusagasugá que debe evitar futuras violaciones a los derechos fundamentales de la actora, en razón de su situación socioeconómica y, así mismo, advertir a la señora Persides Cárdenas que, en razón del deber de todo ciudadano de acatar las normas jurídicas, deberá ceñirse a los parámetros que le señale la Alcaldía.

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

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Texto del Preámbulo de la Constitución de la OIT, <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/iloconst.htm#annex>.

2 Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 23.

3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 2.

4 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 6.

5 Constitución Política de 1991, Preámbulo: “EL PUEBLO DE COLOMBIA, en ejercicio de su poder soberano (...) y con el fin de asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz (...)”.

6 Constitución Política de 1991, Artículo 53.

7 Corte Constitucional, sentencia SU-484 del 15 de mayo del 2008, MP. Jaime Araujo Rentería, sentencia C-898 del 1 de noviembre de 2006, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

8 Corte Constitucional, sentencia T-214 del 8 de marzo de 2004, MP. Eduardo Montealegre Lynett

9 Corte Constitucional, sentencia T-214 del 8 de marzo de 2004, MP. Eduardo Montealegre Lynett, sentencia T-224 del 23 de marzo de 2006, MP. Clara Inés Vargas Hernández.

10 Corte Constitucional, sentencia T-1263 del 29 de noviembre de 2001, MP. Jaime Córdoba Treviño.

11 Corte Constitucional, sentencia T-214 del 8 de marzo de 2004, MP. Eduardo Montealegre Lynett.

12 Corte Constitucional, sentencia T-048 del 30 de enero de 2009, MP. Rodrigo Escobar Gil.

13 Corte Constitucional, sentencia T-364 del 20 de mayo de 1999, MP. Alejandro Martínez Caballero, sentencia T- 630 del 26 de junio de 2008, MP. Jaime Córdoba Treviño, sentencia SU-360 del 19 de mayo de 1999, MP. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

14 Ibidem

15 Corte Constitucional, sentencia T-925 del 23 de septiembre de 2004, MP. Álvaro Tafur Galvis.

16 Constitución Política, Artículo 43, inciso segundo: “(...) El Estado Apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”

17 Ley 82 de 1993, artículo 2, modificado por la Ley 1232 de 2008.

19 Corte Constitucional, sentencia T-214 del 8 de marzo de 2004, MP. Eduardo Montealegre Lynett.