

Sentencia T-983/00

ESPACIO PUBLICO-Presupuesto necesario para reubicación de vendedores ambulantes

DERECHO AL TRABAJO-Ejercicio del comercio informal

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Alcance

VENDEDOR ESTACIONARIO-Protección y reubicación

Referencia: expedientes T-243622, T-243634, T-244494, T-244860, T-244916, T-248837, T-248839, T-248887, T-252750, T-252767 y T-255101.

Acción de tutela instaurada por Beatríz Mantilla, Rosa Blanca Flórez Luis Eduardo Gómez Rocha, Leonte Peña Rodríguez, Luz Amanda Figueroa Espinosa, José Santiago Ávila García, María Etelvina Ramírez Hernández, María Herminda García de López, Jaime Beltrán Nieto, Leonidas López Higuera y Emelina Mateus de Robles contra la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá D.C., y las alcaldías menores de La Candelaria, Fontibón, Santafé y Chapinero.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá D.C., primero (1) de agosto de dos mil (2000).

SENTENCIA

que pone fin al proceso de revisión de los fallos dictados por los Juzgados 7° Civil Municipal, 30 y 49 Penal del Circuito, 15 Civil del Circuito todos de Bogotá; la Sala Civil del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá y la Sección Primera y la Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, a propósito de las acciones de tutela instauradas por Beatríz Mantilla, Rosa Blanca Flórez, Luis Eduardo Gómez Rocha, Leonte Peña Rodríguez, Luz Amanda Figueroa Espinosa, José Santiago Ávila García, María Etelvina Ramírez Hernández, María Herminda García de López, Jaime Beltrán Nieto, Leonidas López Higuera y Emelina Mateus de Robles contra la Alcaldía Mayor de Santafé D.C., Localidad Tercera, y las alcaldías menores de La Candelaria, Fontibón y Chapinero.

I. ANTECEDENTES

Las personas naturales mencionadas instauraron acciones de tutela por la posible violación de sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo y al debido proceso. Ellas se encontraban ubicadas en diferentes zonas de la ciudad, en calidad de vendedores estacionarios, en puestos de los cuales fueron desalojados, con miras a la recuperación del espacio público, pero sin haber sido adecuadamente notificadas ni haber gozado de reales posibilidades de defensa.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

La recuperación del espacio público no puede hacerse vulnerando el debido proceso. Requisito necesario es la reubicación de las personas afectadas para no desconocer el derecho al trabajo

La Corte reitera una vez más su jurisprudencia según la cual, previamente a cualquier desalojo para recuperar el espacio público, es necesario adelantar un trámite administrativo en cuyo desarrollo se respeten las garantías procesales, en especial el derecho de defensa, y se permita a las personas afectadas seguir trabajando, mediante su reubicación en condiciones dignas. Si tal procedimiento se omite, la autoridad incurre en vía de hecho tutelable, pues desconoce el derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Carta, a cuyo tenor el debido proceso debe estar presente no sólo en los trámites judiciales sino en todas las actuaciones administrativas.

En efecto, al respecto la jurisprudencia ha sostenido :

“a) Como ya se dijo, la defensa del espacio público es un deber constitucionalmente exigible, por lo cual 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. Claro que la actividad de los vendedores informales coloca en conflicto el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo; y, hay algo muy importante, en algunas oportunidades 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 Sanín Greiffenstein y T-578 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.)

“d) De ahí que las personas que usan el espacio público para fines de trabajo pueden obtener la protección, a través de la acción de tutela, siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima con las condiciones que la jurisprudencia ha indicado. Es así como los comerciantes informales pueden invocar el aludido 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). Como corolario de lo anterior se tiene que los actos y hechos 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.”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-360 de 1.999. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

De la jurisprudencia transcrita se advierte que como derivación del principio de la buena fe, la Corte ha construido el concepto de confianza legítima, en virtud del cual si una persona que desarrolla o ha desarrollado la actividad con un permiso otorgado por la respectiva autoridad, cumple debidamente con la normatividad impuesta, o actúa confiando en los precedentes sentados por la propia Administración, mal podría ser desalojada de la noche a la mañana, sin que se estudiara la posibilidad de reubicarla o de brindarle otras oportunidades para seguir laborando, menos todavía si en su caso no se ha seguido un trámite mínimo que le haya garantizado debido proceso y posibilidades ciertas de defensa.

Lo sucedido en los casos a los que se refieren los expedientes T-252767, T-244494, T-252750, T-248837, T-244916, T-248887, T-243634, T-255101, T-243622 y T-244860, es una muestra de lo anterior, por lo siguiente:

En decisiones adoptadas por las alcaldías de Santafé -Localidad Tercera-, la Candelaria y Chapinero, previo un breve procedimiento policivo, los demandantes fueron declarados contraventores del espacio público y se dispuso el levantamiento de las casetas en las que laboraban, y el desplazamiento de sus sitios de trabajo.

Sin embargo, como surge del material probatorio que aparece en cada uno de tales expedientes, ninguno de los accionantes tuvo la oportunidad de defensa en el curso de la actuación administrativa, no existió audiencia alguna y se desconoció el deber de notificarles acerca del procedimiento que se iniciaba en su contra.

Previamente al desalojo para recuperar el espacio público, ha dicho la jurisprudencia de esta Corporación, es necesario adelantar “un trámite administrativo claro, sujeto a reglas previas y comunicadas a los posibles afectados, en cuyo curso estos puedan hacer exposición de sus razones y circunstancias. Si tal procedimiento se omite, la autoridad incurre en vía de hecho tutelable, pues desconoce el derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Carta, a cuyo tenor debe estar presente, no sólo en los trámites judiciales sino en todas las actuaciones administrativas” (T-020 de 2000 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

De la información obrante en los expedientes relacionados y allegada por las partes accionadas, no se desprende que dentro del proceso de desalojo de los vendedores demandantes, se haya llevado a cabo algún estudio previo de reubicación ni se haya tenido en cuenta la crítica situación que pudo generarse para muchas familias que derivaban su sustento de la venta informal de sus productos, y ni siquiera se consideró lo referente a los menores hijos de las personas desalojadas ni lo relativo a las personas de la tercera edad.

Se ha incurrido entonces en los casos mencionados, aparte de la ya expuesta transgresión al debido proceso, en una clara vulneración del derecho al trabajo, y se ha desconocido abiertamente el precepto del artículo 54 de la Carta, que consagra como una obligación del Estado la de propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar.

Si los trabajadores en mención ya fueron desalojados sin previa reubicación, y desplazados

del sitio en que actuaban, en ejercicio de la confianza legítima, es preciso ordenar que sean reubicados de inmediato de modo que les sea posible trabajar con dignidad, en un sitio adecuado para ese fin, todo ello bajo la vigilancia del juez de primer grado.

La situación que se plantea dentro del expediente T-248839, no es de competencia del juez constitucional, en tanto la discusión se contrae, de conformidad con los elementos que pudieron allegarse al expediente, al desalojo de una persona de un predio, al parecer de naturaleza privada, no estando de por medio por lo tanto, el espacio público y el derecho al trabajo, cuya protección en esa medida, sí ha sido defendida en sede constitucional. Se confirmará el fallo de instancia, en donde se negó la tutela interpuesta por María Etelvina Ramírez Hernández, al considerar que sus pretensiones deben ser puestas en conocimiento del juez ordinario competente

La Corte negará las tutelas en lo referente a indemnización de perjuicios, solicitada por varios de los accionantes, pues lo pertinente debe ser resuelto por los jueces ordinarios.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR las decisiones proferidas por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá el 30 de julio de 1999 (Expediente T-243622); por la Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca los días 9, 11, 26, 30 de agosto y 2 de septiembre de 1999 (expedientes T-244494, T-244860, T-448837, T-248887, T-252750 y T-252767); por el Juzgado 49 Penal del Circuito de Bogotá el 30 de julio de 1999 (Expediente T-244916), por medio de las cuales negó las respectivas tutelas, y en consecuencia proteger los derechos de los accionantes al trabajo, al debido proceso, a la buena fe y al trato administrativo derivado de la confianza legítima.

Segundo. ORDENAR a la Alcaldía Menor de Santa Fe, Localidad Tercera, de esta ciudad, que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, reubique a Beatriz Mantilla, Luis Eduardo Gómez Rocha, Leonte Peña

Rodríguez, Luz Amanda Figueroa Espinosa, José Antonio Ávila García, María Herminda García de López, Jaime Beltrán Nieto y Leonidas López Aguilera, en un lugar apto para el ejercicio de su actividad de comercio informal en condiciones dignas, cuando menos iguales a las que existían antes de expedida la Resolución 067 de 1998, por medio de la cual fueron desalojados, acto que queda sin efectos.

Tercero. REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Treinta Penal del Circuito de Bogotá el 21 de junio de 1999 (Expediente T-243634), y, en su lugar, tutelar los derechos al trabajo, al debido proceso, a la buena fe y al trato administrativo derivado de la confianza legítima de Rosa Blanca Flórez.

Quinto. REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Séptimo Civil Municipal el 10 de septiembre de 1999 (Expediente T-255101), y, en su lugar, tutelar los derechos al trabajo, al debido proceso, a la buena fe y al trato administrativo derivado de la confianza legítima de Emelina Mateus de Robles.

Sexto. ORDENAR a la Alcaldía Menor de la Candelaria que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, reubique a Emelina Mateus de Robles en un lugar apto para el ejercicio de su actividad de comercio informal en condiciones dignas, cuando menos iguales a las que existían antes de expedida la Resolución 018 de 1997, por medio de la cual fue desalojada.

Séptimo. CONFIRMAR la sentencia proferida 6 de agosto de 1999, por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Bogotá (Expediente T-248839), por las consideraciones expuestas.

Por Secretaría General, 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.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General