

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-083/24

POLITICAS PUBLICAS DE RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Deben respetar derecho al trabajo, confianza legítima y mínimo vital de vendedores informales

(Las autoridades accionadas) desconocieron el precedente constitucional en materia de restitución del espacio público, confianza legítima y derecho al trabajo de los vendedores informales al promover y ordenar el desalojo de (la accionante) sin ofrecerle alternativas de reubicación o de tránsito a la formalidad para que la accionante continuara recibiendo ingresos y no viera afectado su mínimo vital... dicho desconocimiento del precedente, a su vez, derivó en la vulneración de los derechos al debido proceso, a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital y a la libertad de escoger profesión u oficio de (la accionante).

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Precedente ha indicado que doctrina de tutela contra providencias judiciales es aplicable a actuaciones administrativas

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL-Reiteración de jurisprudencia

AUTORIDADES PUBLICAS-Deber de velar por el respeto y protección de la integridad del espacio público

ESPACIO PUBLICO-Concepto

ESPACIO PUBLICO FRENTE A OCUPACION POR PARTE DE VENDEDORES INFORMALES-Alcance y límites del Estado

VENDEDOR INFORMAL-Protección especial de las personas que se dedican a las ventas ambulantes debido a su situación de vulnerabilidad

DERECHO AL ESPACIO PUBLICO Y DERECHO AL TRABAJO-Tensión

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y BUENA FE-Límites al ejercicio del deber de la

Administración de proteger el espacio público

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO OCUPADO POR VENDEDORES INFORMALES-Elementos para la aplicación del principio de confianza legítima y buena fe

(i) que existe una necesidad perentoria de preservar el interés público; (ii) que el vendedor informal ha desplegado su conducta conforme al principio de buena fe, lo que implica que haya ejercido la actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público ocupado y que esta ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente (iv) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular pueda acomodarse a la situación creada por el cambio intempestivo de la administración, lo cual se relaciona con la implementación de políticas dirigidas a otorgar alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados.

PRESERVACION DEL ESPACIO PUBLICO Y DERECHO AL TRABAJO DE COMERCIANTES INFORMALES-Tensión se resuelve con diseño y ejecución de políticas públicas que estén acordes con los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO Y PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Administración está obligada a diseñar e implementar políticas tendientes a contrarrestar efectos negativos y presentar alternativas a vendedores informales

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Cuarta de Revisión

SENTENCIA T-083 DE 2024

Expediente: T-9.363.366

Acción de tutela instaurada por María Eugenia Mosquera en contra de la Alcaldía del Municipio de Cali, el Secretario de Espacio Público, el Secretario de Gestión de Riesgo y Bienestar Social, la Junta de Acción Comunal-Primera Etapa Floralia, la Secretaria de

Seguridad y Justicia y la Inspección Urbana de Policía de Categoría Especial Plan Jarillón.

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Vladimir Fernández Andrade, Antonio José Lizarazo Ocampo y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela de primera instancia emitida por el Juzgado Veintidós Penal Municipal con Función de Conocimiento de Cali, el cual no fue objeto de impugnación, respecto de la acción de tutela presentada por María Eugenia Mosquera en contra del la Alcaldía del Municipio de Cali, la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres, la Secretaría de Espacio Público, la Secretaría de Bienestar Social, la Junta de Acción Comunal-Primera Etapa Floralia, la Secretaría de Seguridad y Justicia y la Inspección Urbana de Policía de Categoría Especial Plan Jarillón.

I. ANTECEDENTES

Hechos relevantes

1. María Eugenia Mosquera es una adulta mayor de 72 años, de escasos recursos económicos, movilidad reducida y bajo grado de escolaridad. Según indica, llegó a la ciudad de Cali en 1992 en una situación de extrema pobreza como consecuencia del desplazamiento forzado del que fue víctima y con la ayuda de la comunidad y de la Junta de Acción Comunal del Barrio Floralia – Etapa 1, la empresa Coca Cola le asignó un kiosco ubicado en la Calle 84 con carrera 4 Norte, en la parte baja y zona vehicular del Jarillón.
2. La accionante afirmó que en el momento en el que le asignaron el kiosco vivió en este junto con su madre y sus dos hijas hasta que, tres años después y por la inseguridad del sector, fueron acogidas en el domicilio de un habitante del sector. Por ello, desde ese momento el kiosco fue destinado únicamente a su actividad laboral de vendedora.

3. En el año 2012 y en el marco del “Plan Jarillón”, se realiza un censo para el reconocimiento de los ocupantes de este plan y su inclusión en planes de beneficios por parte del municipio. No obstante, los funcionarios le indicaron que no era posible incluirla en el censo, porque solo aplicaba para predios o actividades comerciales ubicadas sobre el Jarillón y no en la parte baja de este. Posteriormente, en el año 2017, realizaron un nuevo censo en el cual se identificó al kiosco en el cual trabajaba como “Techo Nuevo No. 26”.

4. La accionante indicó que el kiosco ha sido su única fuente de ingresos desde hace 31 años, la cual le ha permitido subsistir. Además, que su madre y una de sus hijas fallecieron en el 2017, por lo que se quedó sin un apoyo adicional.

5. El 23 de junio de 2021, mediante la Resolución No. 04102019-1290766, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reconoció que la señora María Eugenia Mosquera cumplía con las condiciones requeridas para “acceder directamente a la indemnización administrativa, debido a la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentra”. Por lo cual, reconoce su derecho a la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, por la suma de 17 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

6. El 28 de febrero de 2022, María Eugenia Mosquera fue citada a la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial Plan Jarillón para celebrar audiencia de restitución y protección de bienes inmuebles de uso público, proceso promovido por el señor Rodrigo Zamorano Sanclemente y en su representación la señora Luz Mery Guzmán Alegrías, apoderada de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres del Distrito de Santiago de Cali.

7. En esta audiencia, la Inspección Urbana realizó un recuento de los antecedentes fácticos y jurídicos del Plan Jarillón de Cali, luego que lo cual afirmó que este era un proyecto creado para mitigar el riesgo ocasionado por la ola invernal en el periodo 2010 a 2011, a mediano y largo plazo, “mediante intervenciones en el corredor del Río Cauca sobre Cali, con la defensa, el reforzamiento y recuperación del Jarillón de Aguablanca y de la capacidad de amortiguación de aguas lluvias de las Lagunas del Pondaje y Charco Azul.” Así, afirmó que su objetivo es mitigar el riesgo de aquellas personas que habitan en estos lugares que han sido declaradas como zonas de alto riesgo no mitigable y, a su vez, aminorar “el riesgo que sobre la ciudad y sus habitantes se genera por la ocupación y deterioro causado por las

personas que ocupan esta estructura vital para la protección de más de 900.000 habitantes de la ciudad de Cali.”

8. Adicionalmente, el Inspector encontró que: (i) el kiosco identificado como “Techo Nuevo No. 26” está ubicado en terrenos de propiedad del Distrito de Santiago de Cali, (ii) la señora María Eugenia Mosquera no se encuentra registrada en la base de datos de personas damnificadas por la ola invernal de los años 2010 a 2011 y (iii) la accionante ocupó indebidamente un espacio público que debe ser restituído para realizar el “reforzamiento y franja de obra Plan Jarillón del río Cauca” por lo cual “no tiene derecho a ser reasentada en otro sitio”. En virtud de lo anterior, le ordenó desalojar el bien.

9. Al ser notificada de la decisión, la accionante, por conducto de su apoderado, interpuso recurso de reposición. En el cual sustentó que el kiosco ha estado en el sector por más de 31 años, que representa su único medio de sustento, que vivió allí durante aproximadamente 3 años y que teniendo en cuenta los lineamientos de protección para los vendedores informales señalados por la Corte Constitucional, la decisión debe revocarse. Por medio de Auto 4161.050.9.6.1850 se negó la reposición, al considerar que se probó que el Techo Nuevo No. 26 se encuentra ubicado sobre un predio de uso público y existió un comportamiento contrario a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles al “perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien ocupándolo ilegalmente”.

11. Solicitud de tutela. El 6 de marzo de 2023, la señora María Eugenia Mosquera instauró acción de tutela en contra de la Alcaldía del Municipio de Cali, el Secretario de Espacio Público, el Secretario de Gestión de Riesgo y Bienestar Social, la Junta de Acción Comunal-Primera Etapa Floralia, la Secretaria de Seguridad y Justicia y la Inspección Urbana de Policía de Categoría Especial Plan Jarillón. Lo anterior, con el propósito de procurar la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, a escoger profesión u oficio, al libre desarrollo de la personalidad, a la honra, a la dignidad humana y al debido proceso.

12. Para la accionante, en el proceso verbal abreviado de protección de bienes inmuebles de uso público: (i) se ignoraron sus derechos inherentes y (ii) no consideró su condición, su dignidad humana y las súplicas que ha realizado para que se respete su derecho al trabajo, al mínimo vital y a escoger profesión y oficio, entre otros. Además, afirma que su decisión es dar cumplimiento a la orden de desalojo, pero que ha solicitado que le sea autorizado un

nuevo espacio para reubicarse y ejercer su actividad laboral o ser incluida en algún programa de beneficios que le permita sustituir su actividad de tal forma que pueda subsistir de su trabajo. No obstante, indicó que la única opción que se la brindado “y de manera reprochable y humillante (...) es que mediante una campaña municipal me encierren en un geriátrico a cumplir mi vejez con una serie de cuidados cuando yo cuento con mi pleno conocimiento y lucidez para valirme por sí misma y las facultades para laborar y fomentar mi libre desarrollo de personalidad.”

Trámite procesal de la acción de tutela

13. El 6 de marzo de 2023, el Juzgado Veintidós Penal Municipal con Función de Conocimiento de Cali admitió la acción de tutela y notificó a las entidades accionadas para que, en el término de 2 días, se pronunciaran sobre los hechos en los que se fundamenta la acción de tutela y así ejercieran su derecho de contradicción y defensa.

14. En sentencia del 21 de marzo de 2023, el Juzgado decidió declarar improcedente la acción de tutela. Esto, al considerar que, aunque la tutela procedía contra actuaciones emitidas en el marco de procesos policivos, no se cumplía con la totalidad de los requisitos que han sido fijados por la Corte Constitucional para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En concreto, determinó que el asunto no tenía relevancia constitucional y que la accionante no identificó la vía de hecho judicial en la cual se incurrió en las decisiones atacadas ni podía advertirse a partir de las pruebas disponibles.

Contestación de las entidades accionadas y vinculadas

15. Alcaldía de Santiago de Cali: Mediante oficio del 8 de marzo de 2023, la Directora del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Especial de Santiago de Cali solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela al no configurarse vulneración de los derechos fundamentales de la accionante. Por un lado, afirmó que si bien la Secretaría de Bienestar Social tiene dentro de sus funciones la de desarrollar planes, programas y proyectos para brindar atención al adulto mayor, “la accionante no ha acudido a este organismo con el fin de que le brinden apoyo en su condición de Adulta Mayor, en condición de vulneración.” Por otro lado, frente al proceso de policía de restitución y protección de bienes inmuebles de uso público, afirmó que se ha respetado el debido proceso y se ha garantizado el derecho a la defensa y que el proceso debe continuar hasta la

restitución de bien.

16. Inspección Urbana de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón: Durante el trámite de primera instancia, la Inspección realizó un recuento sobre los antecedentes fácticos del Plan Jarillón, el cual tiene el objeto de “reducir el riesgo de inundación por desbordamiento del Río Cauca y sus tributarios en la zona del Jarillón de Agua blanca desde la desembocadura del Canal Interceptor Sur CVC hasta la desembocadura del Río Cali. Indicó que este proyecto fue creado para mitigar el riesgo de inundación en la ciudad, especialmente para quienes habitan en el Jarillón de Aguablanca y Lagunas del Pondaje y Charco Azul —zonas de riesgo no mitigable— , realizando obras de reforzamiento. Así, afirmó que no realizar estas obras pone en riesgo a todo el municipio, por lo cual debe primar el interés general sobre el particular. Adicionalmente, la Inspección realizó un breve recuento sobre el proceso policivo y solicitó: (i) negar las pretensiones de la accionante y (ii) ser desvinculada del trámite, toda vez que no vulneró los derechos fundamentales de la accionante, sino que cumplió un deber legal.

17. Secretaria de Bienestar Social de la Alcaldía de Cali: Mediante oficio del 9 de marzo de 2023, indicó que en el marco de su competencia misional con las personas mayores, realizó una intervención psicosocial a través de visita domiciliaria a la accionante en la que encontró que: (i) cuenta con una amplia red de apoyo familiar; (ii) sus ingresos provienen del subsidio económico Colombia Mayor y anteriormente, provenían de las ventas del kiosco; (iii) se desplaza con bastón por un malestar en la rodilla y (iv) no cuenta con vivienda propia, está afiliada al régimen subsidiado de salud y su nivel de Sisbén es C3. Al verificar el estado de vulnerabilidad de la accionante y la afectación económica por el desalojo, la Secretaría indica que se le ofrecieron los servicios del Programa para Personas Mayores —albergue de larga estancia en un ancianato, servicio Centro Vida y Programa Corazón Contento— pero que la señora María Eugenia los rechazó argumentando que todavía tenía fuerzas para trabajar y que quiere seguir su labor en el kiosco.

18. Por lo anterior, la Secretaría aseveró que no se encuentra legitimada por pasiva dado que las pretensiones de la accionante no son competencia de la entidad y por ello, no se han vulnerado sus derechos fundamentales. En consecuencia, solicitó ser desvinculada del trámite de la acción de tutela.

19. Secretaria de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres de la Alcaldía de Cali: Mediante oficio del 9 de marzo de 2023, realizó un recuento de los antecedentes del Plan Jarillón de Cali, contestó los hechos de la acción de tutela y se opuso a la prosperidad de las pretensiones pues la señora María Eugenia “alega vivir en el Jarillón de Floralia desde hace 31 años, sin embargo durante todo este tiempo nunca se hizo presente en las oficinas del Proyecto Plan Jarillón de Cali, ni elevó por sí misma o por interpuesta persona ninguna clase de solicitud, sólo hasta el día 23 de febrero de 2023 fecha que presentó derecho de petición a causa de la notificación del lanzamiento de restitución realizada por la Inspección”.

20. Finalmente, la Secretaría argumenta que: (i) la accionante cuenta con otros mecanismos ordinarios para reclamar la protección de sus derechos, debido a que no está demostrada su condición de vulnerabilidad, (ii) no se cumple con la inmediatez, pues la accionante indica que lleva más de 30 años trabajando en el kiosco pero solo hasta ahora manifiesta sus inconformidades con la administración y (iii) la entidad no está legitimada por pasiva, pues la accionante no se encuentra en la base de datos de la entidad respecto a los hogares verificados. Por lo anterior, solicitó no acceder a las pretensiones de la accionante.

21. Secretaria de Seguridad y Justicia: Mediante oficio del 8 de marzo de 2023, afirmó que la Secretaría no se encuentra legitimada en la causa por pasiva para dar trámite a las pretensiones de la accionante. Además, indicó que: (i) en el proceso de policía de restitución y protección de bienes inmuebles de uso público se respetó el debido proceso, atendiendo a los derechos de defensa y contradicción; (ii) los Inspectores gozan de autonomía e independencia en los procedimientos policivos y la jurisdicción de lo contencioso administrativo no conoce de estos asuntos y (iii) existe una orden de policía en firme y autónoma que no puede ser revocada para no generar una imposibilidad jurídica para el inspector y el secretario de seguridad y justicia. Por lo anterior y al considerar que no ha vulnerado ningún derecho a la accionante y que la acción no cumple con el requisito de subsidiariedad, solicita que se declare su improcedencia y se nieguen las pretensiones.

22. Departamento Administrativo de Planeación: Mediante oficio del 9 de marzo de 2023 y tras realizar un recuento de los hechos de la acción de tutela y las pretensiones, este Departamento adujo que: (i) una vez verificados los sistemas de información, se encuentra que no se ha emitido ningún tipo de licencia de intervención y ocupación del espacio público, que haya permitido a la accionante ubicarse y aprovecharlo económicamente; (ii) no es

posible permitir la ocupación y aprovechamiento económico de dicho inmueble, principalmente por el lugar en que se encuentra ubicado; (iii) las pretensiones de la accionante se escapan de la órbita de sus funciones, siendo otras entidades vinculadas (la Secretaria de Seguridad y Justicia, la Secretaria de Bienestar Social y la Inspección Urbana de Policía) las encargadas de pronunciarse fondo sobre estas. Por esto último, pidió que se declare la improcedencia de la tutela por falta de legitimación por pasiva o en su defecto, la inexistencia de la vulneración de derechos fundamentales.

23. La Junta de Acción Comunal- Primera etapa Floralia: Durante el trámite de primera instancia, la junta guardó silencio pese a que el 7 de marzo de 2023 se le corrió traslado de la acción de tutela.

24. Sentencia de primera instancia. En sentencia del 21 de marzo de 2023, el Juzgado Veintidós Penal Municipal con Función de Conocimiento de Cali decidió declarar improcedente la acción de tutela.. A su juicio, no cumplía con la totalidad de requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, pues el asunto carecía de relevancia constitucional y, además, la accionante falló en identificar la vía de hecho judicial en la cual se incurrió en las decisiones atacadas y no es posible advertirla a partir de las pruebas.

25. Adicionalmente, el juez indicó que la accionante: (i) ha tenido conocimiento del proceso adelantado y ha tenido la oportunidad de interponer recursos de ley, por lo cual no ha existido una violación al debido proceso y (ii) se ha enterado de los procedimientos seguidos en el marco del Plan Jarillón, un programa de hace años que pretende “mitigar el riesgo de las personas que en el habitan, así como el riesgo de toda la ciudad, primando el interés general sobre el particular.” Esta decisión no fue impugnada.

26. La anterior sentencia no fue objeto de impugnación.

Actuaciones en sede de revisión

27. Decreto de pruebas. Por medio de Auto del 31 de agosto de 2023, se decretó la práctica de pruebas en el proceso de referencia con el fin de profundizar en los antecedentes fácticos y las problemáticas constitucionales que se derivan del caso. El Magistrado sustanciador, en primer lugar, solicitó a la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial Plan Jarillón remitir

copia el expediente completo del proceso de restitución y protección de inmuebles de uso público y, adicionalmente, le solicitó aclarar información relativa a: (i) las fechas en las que se surtieron las etapas del proceso de restitución de inmuebles de uso público, (ii) si se hizo efectivo el desalojo de la señora María Eugenia Mosquera del kiosco; (iii) la valoración de la condición de vulnerabilidad de la señora María Eugenia Mosquera para adoptar la decisión; (iv) las medidas adoptadas para ofrecerle alternativas de subsistencia o trabajo formal a la señora María Eugenia Mosquera, antes o después de la decisión de ordenar el desalojo y (v) qué actividad se está ejecutando actualmente en el terreno donde está asentado el kiosco.

28. En segundo lugar, solicitó a la Defensoría del Pueblo, explicar el contenido del auto a la señora María Eugenia Mosquera y de ser necesario, brindar acompañamiento para que pueda responder las preguntas y solicitudes realizadas por el Magistrado sustanciador, relacionadas con: (i) su estado de salud y el certificado médico de las patologías que padece, (ii) el oficio de la Junta de Acción Comunal en donde se le permitió la instalación del kiosco, (iii) sus ingresos económicos, subsidios y ayuda económica de su núcleo familiar, (iv) su residencia actual, (v) los servicios ofrecidos por la Secretaría de Bienestar Social de Cali a través del Programa de para Personas Mayores, (vi) la presentación de la acción de tutela y si fue asesorada por un abogado tras la audiencia y (v) las afirmaciones en donde indica que vivió en el kiosco y que en algunas ocasiones ha estado en situación de indigencia o calle.

29. En tercer lugar, le ordenó a la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Santiago de Cali dar respuesta a interrogantes relacionados con (i) el acompañamiento psicosocial realizado a la accionante, (ii) las alternativas de empleo para que pudiera garantizar su subsistencia, (iii) el número de personas que viven en situación de calle, especificando el número de adultos y (iv) el porcentaje de personas que se dedican a la venta informal en las calles de Cali.

31. En quinto lugar, ordenó a la Junta de Acción Comunal – Primera Etapa Floralia, por un lado, remitir copia o información del oficio de la Junta de Acción Comunal en donde el presidente de la junta le permitió a la señora María Eugenia Mosquera instalar el kiosco y por otro, indicar desde qué fecha la accionante se dedica a la venta informal de productos en el kiosco identificado como “Techo Nuevo No. 26”.

32. Por último, invitó a Temblores ONG y a su Clínica de Justicia Ambulante “Policarpa” a

presentar concepto sobre la reivindicación del espacio público y los derechos de los vendedores informales en Colombia, haciendo especial énfasis en los adultos mayores y el derecho al trabajo.

33. Respuesta de la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón. Mediante oficio 2023-036-00 dio respuesta a los cuestionamientos planteados en el Auto del 31 de agosto de 2023. Primero, aclaró que no se hizo efectivo el desalojo de la señora María Eugenia Mosquera porque antes de llevarse a cabo la diligencia, el bien inmueble “ya se encontraba totalmente deshabitado, desocupado y en total abandono por parte de la señora Mosquera”.

34. En segundo lugar, frente a la pregunta sobre la valoración del derecho al trabajo y las condiciones de vulnerabilidad de la señora María Eugenia Mosquera al momento de tomar la decisión de ordenar desalojo, se limitó a reiterar los argumentos que llevaron a la adopción de la decisión, sin hacer mención al derecho al trabajo o a las condiciones especiales de la accionante.

35. En tercer lugar, afirmó que antes de decidir ordenar el desalojo del kiosco, “no se adoptaron medidas para ofrecerle a la señora María Eugenia Mosquera alternativas de subsistencia o trabajo formal” (...) y “con posterioridad a haber tomado la decisión tampoco se adoptaron estas medidas” debido a que al realizar la caracterización del kiosco se evidenció que este se encontraba deshabitado, desocupado y en total abandono, lo cual se constató en visita ocular el 26 de junio de 2023 y el día 30 de junio de 2023, cuando se fijó el aviso de la realización del operativo de restitución del bien de uso público.

36. En cuarto lugar, informó que actualmente en el terreno donde está asentado el kiosco se están realizando trabajos de reforzamiento del dique que protege el desbordamiento de los ríos Cauca y Rio Cali, “realizar la actualización de los diseños y construcción de las obras de reforzamiento y reconstrucción de los diques (...) y obras complementarias, para la disminución de riesgo contra inundaciones por desbordamientos, licitación y corrimiento lateral, en el municipio de Santiago de Cali.”

37. Finalmente, la Inspección remitió el expediente completo del proceso de restitución y resumió las actuaciones adelantadas, destacando las más importantes, así:

* El 26 de agosto de 2021, la Secretaria de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastre de la Alcaldía de Cali radicó la querrella con solicitud de restitución.

* El 6 de septiembre de 2021, la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial Plan Jarillón avocó conocimiento del proceso.

* El 23 de febrero del 2022, la Inspección citó a los ocupantes indeterminados del “techo nuevo No. 26” para que comparecieran a la audiencia de restitución programada el día 28 de febrero del 2022.

* El 28 de febrero de 2022, se realizó la audiencia de restitución del inmueble de uso público, a la cual asistió la señora María Eugenia Mosquera y su abogado, la apoderada de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres y una defensora pública adscrita a la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca. En esta audiencia se decidió ordenar el desalojo del techo nuevo 26.

* La señora María Eugenia Mosquera presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la decisión. Mediante auto No. 4161.050.9.1850 del 28 de febrero del 2022, se confirmó la decisión y se concedió el recurso de apelación. El 2 de marzo e 2022 se corrió traslado de este recurso a la Secretaria de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Cali.

* El 9 de marzo de 2023, la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial Plan Jarillón, suspendió diligencia programada en marzo de 202, para materializar medida correctiva de restitución y protección del bien inmueble de uso público hasta realizar la correspondiente caracterización a los ocupantes de estos sectores y el cruce de información de esta caracterización con la base de datos de la Unidad para las Víctimas. Por lo cual, al día siguiente solicitó a la Subsecretaria de Acceso a Servicios de Justicia, requerir a quien corresponda para realizar y remitir dicha caracterización.

* El 12 de abril de 2023, la Subsecretaria de Gestión de Suelo y Oferta de Vivienda realizó la caracterización, tras lo cual certificó que el techo No. 26 se encontraba “totalmente deshabitado, desocupado en su interior y total estado de abandono”..

* El 11 de julio de 2023, la Secretaria de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Cali, notificó la resolución No. 4161.010.21.0-395 del 20 de abril del 2022, mediante la cual resolvió declarar

desierto el recurso de apelación y confirmar la decisión proferida la inspección, decisión que quedo en firme el 11 de julio de 2023.

* El 16 de junio de 2023, la Inspección requirió el envío de la caracterización y su cruce con la base de datos de la Unidad para Víctimas.

* El 29 de junio de 2023, la Inspección fijó aviso en cada uno de los techos objeto de intervención, notificando que se realizaría la correspondiente restitución del bien de uso público a partir del 27 de julio de 2023.

* El 26 de julio del 2023, se materializó la medida correctiva de restitución del sector tramo 6 – Urbanización Ciudadela Floralia y Comfenalco – Jarillón del Río Cauca. El inspector encargado indicó que el techo 26 se encontraba “deshabitado, desocupado y en total abandono”.

38. Respuesta de la Secretaria de Bienestar Social de la Alcaldía de Santiago de Cali. Mediante oficio del 26 de septiembre de 2023, esta secretaría, en primer lugar, reiteró que el acompañamiento psicosocial realizado a la señora María Eugenia Mosquera consistió en una visita domiciliaria para verificar sus condiciones de vulnerabilidad. En esta encontró principalmente que: (i) cuenta con una amplia red de apoyo familiar (hija y hermanos); (ii) padece hipertensión, diabetes y se desplaza con un bastón por malestares en su rodilla izquierda; (iii) no cuenta con vivienda propia; (iv) está afiliada al régimen subsidiado de salud y (v) se encuentra en un estado de vulnerabilidad porque, debido al desalojo de su kiosco, está afectada económicamente. Al constatar este estado de vulnerabilidad, le ofrecieron la posibilidad de vivir de manera permanente en el Hogar Geriátrico y Ancianato San Miguel y el servicio de Centro Vida, en el cual recibiría alimentos, entretenimiento y atención psicosocial durante el día. Ambos fueron rechazados por la accionante con el argumento de que quería seguir trabajando.

39. En segundo lugar, realizó un recuento sobre la oferta institucional de servicios y proyectos del Programa para Personas Mayores, indicando que no cuentan con oferta laboral para personas mayores. Aunque señaló que en el “eje de cultura de envejecimiento” se promueve la articulación entre grupos de adultos mayores e instituciones y se desarrollan estrategias formativas como cursos certificados con el SENA para el aprendizaje y emprendimiento. Finalmente, frente al número de personas que viven en situación de calle o

indigencia en la ciudad de Cali, afirmó que según el DANE hay 4.749 habitantes de calle censados, de los cuales 514 son adultos mayores (476 hombres y 38 mujeres).

40. Respuesta de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres de la Alcaldía de Santiago de Cali. Mediante oficio con número de radicado 202341630010008451, el Secretario de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres: (i) informó que a la señora María Eugenia le fue ofrecida toda la oferta institucional por parte de la Secretaría de Bienestar Social pero ella la rechazó debido a que su petición era la reubicación del quiosco a otro espacio que no estuviera en una zona de riesgo no mitigable; (ii) remitió las actas de las visitas realizadas a la accionante durante los días 1 y 7 de febrero, buscando que entregara voluntariamente el área ocupada, en donde se le vuelven a explicar los programas de adulto mayor del municipio y se decide no moverla de la zona hasta que se materialice la orden de desalojo; (iii)

remitió copia del derecho de petición que la accionante presentó el 23 de febrero de 2023 buscando que se reubicara el kiosco a un lugar donde pueda contar con las garantías para laborar; y (iv) remitió copia de las respuestas a este derecho de petición de la Secretaría de Bienestar Social y de la Secretaría de Seguridad y Justicia.

41. Respuesta de la Secretaría de Seguridad y Justicia. Mediante oficio 202341610600035294, indicó que según los datos del documento “Caracterización de los vendedores informales en Cali”, realizado entre la Alcaldía y el Centro Nacional de Productividad, se registraron 15.472 vendedores informales. De estos, 15.311 completaron el proceso de caracterización (8.521 mujeres y 6.790 hombres). A su vez, del total de mujeres el 8.4% son adultas mayores y del total de hombres, el 11.2% son adultos mayores.

42. Respuesta de Temblores ONG y la Clínica de Justicia Ambulante “Policarpa”. Mediante escrito del 12 de septiembre de 2023, Temblores ONG y Policarpa remitieron el concepto solicitado por el magistrado sustanciador, centrado en cuatro aspectos principales. Primero, se pronunciaron frente a la reivindicación del espacio público y el derecho a la ciudad. Así, indicaron que a los vendedores informales se les niega sistemáticamente la posibilidad de ocupar un espacio público y de escoger su trabajo, lo cual, especialmente cuando los procedimientos de recuperación del espacio público son adelantados sin planes de reubicación, supone una negación a su derecho a la ciudad. Al respecto, aunque reconocen

que el derecho a la ciudad no se ha integrado expresamente en el ordenamiento jurídico colombiano, afirman que este “garantiza que todas las personas puedan habitar y ocupar ciudades justas, inclusivas, sostenibles y democráticas” y además “resignifica las discusiones sobre lo público y garantiza los derechos de las ciudadanías que son constantemente discriminadas y violentadas en las calles”.

43. Segundo, indicaron que la Corte Constitucional ha reconocido que los vendedores informales requieren mayor protección del Estado, así, indican que si bien el Estado debe velar por la integridad del espacio público, debe hacerlo garantizando los derechos de quienes lo habitan en su cotidianidad —vendedores informales— como sujetos de especial protección constitucional. Tercero, al referirse al derecho al trabajo de los vendedores informales, afirmaron que las políticas de recuperación del espacio público deben contener alternativas económicas adecuadas para este grupo de personas.

44. Teniendo en cuenta lo anterior y la jurisprudencia de esta Corporación sobre la protección de los derechos de los vendedores informales en el espacio público, frente al caso concreto afirmaron que: (i) se debe reconocer el derecho al trabajo y al mínimo vital de la accionante en clave del derecho a la ciudad y por ende, se le deben brindar alternativas para garantizar su derecho al trabajo; (ii) la alcaldía de Cali vulneró la confianza legítima, los derechos al trabajo y a la vida digna de María Eugenia; (iii) el actuar de la alcaldía también vulnera el mínimo vital de la accionante en tanto al perder su único medio de subsistencia, se ve obligada a pasar necesidades económicas.

45. Traslado de pruebas. Atendiendo al numeral noveno del Auto del 31 de agosto de 2023, la Secretaría General puso las pruebas recibidas a disposición de las partes y, posterior a ello, se recibieron las comunicaciones de la Defensoría del Pueblo y la presidenta de la Junta de Acción Comunal de Floralia.

46. Respuesta de la señora María Eugenia Mosquera y la Defensoría del Pueblo. Mediante respuesta remitida el 25 de septiembre de 2023 por la Defensoría, el defensor público encargado de realizar el acompañamiento solicitado a la accionante, afirmó que realizó los trámites pertinentes para contactar a la señora María Eugenia Mosquera y poder cumplir con lo ordenado en el Auto del 31 de agosto de 2023. Indicó que realizó reunión por videollamada con la accionante y su abogado, el señor Andrés Felipe Montealegre y relacionó las

respuestas a la preguntas del magistrado sustanciador.

47. En primer lugar, frente a su situación económica, la señora María Eugenia Mosquera afirmó que solo recibe un subsidio económico para el adulto mayor correspondiente a \$80.000 pesos mensuales y que su hija le brinda una ayuda adicional de \$150.000 pesos mensuales. Además, que vive en una casa familiar, pero tiene que pagar un arriendo de \$300.000 pesos.

48. En segundo lugar, frente a la pregunta de por qué no aceptó ser incluida en los servicios ofrecidos por la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Santiago de Cali, la accionante respondió “yo no estoy en condiciones para vivir en un lugar como un ancianato, ya que soy una persona que me encuentro activa y que puedo trabajar además de seguir estudiante, por lo que yo sólo quiero es que me permitan poder seguir trabajando porque así me encuentro ocupada y útil.”

49. En tercer lugar, afirmó que fue asesorada por su abogado durante el proceso de restitución y protección de bienes inmuebles de uso público y que ha estado asesorada por él desde entonces. Indica que acudió a la acción de tutela después de varios meses desde la audiencia porque estaba esperando a ser reubicada y a que la Junta de Acción Comunal del barrio Floralia la ayudara, pero al ver que pasaba el tiempo interpuso la acción de tutela porque le pareció injusto lo que le hicieron, teniendo en cuenta que es una adulta mayor.

50. Finalmente, indicó que el kiosco fue su lugar de trabajo por muchos años, que incluso vivió ahí por tres años pero por cuestiones de inseguridad —mataron a un vecino y su kiosco recibió el impacto de dos balas— tuvo que irse a vivir a otro lugar. No obstante, iba todos los días a vender gaseosas y otros enseres en el kiosco. Frente a la situación de indigencia, respondió que “nunca viví en estado de indigencia o en la calle, lo que yo busco es que no me violen el derecho a mi trabajo porque yo quiero seguir trabajando con mi negocio en otro sitio.”

II. CONSIDERACIONES

A. A. Competencia

52. Con fundamento en lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, esta Corte es

competente para revisar la acción de tutela de la referencia. También lo es por lo dispuesto en el Auto del 28 de abril de 2023, a través del cual la Sala de Selección Número Cuatro escogió para su revisión el expediente T-9.329.460.

B. Análisis de procedibilidad de la acción de tutela

53. En el presente caso, la acción de tutela fue presentada en contra de la decisión adoptada en el marco de un proceso policivo de restitución de bienes inmuebles de uso público promovido por la administración municipal. Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, este tipo de procesos policivos son competencia del alcalde en su condición de jefe de la administración local y, dado que esta actuación no es un juicio policivo civil sino un procedimiento administrativo originado en la simple actividad de la administración, las resoluciones que emite en el marco de estos “son verdaderos actos administrativos que ‘no pueden reducirse a decisiones proferidas en juicios de policía’(...) Por consiguiente, son susceptibles de control de legalidad en sede contencioso administrativa”.

54. La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que la acción de tutela, en principio, no es el mecanismo idóneo para atacar actos administrativos pues esto se encuentran amparados por el principio de legalidad. Por lo cual, quien pretende controvertirlo debe demostrar que este se apartó injustificadamente del ordenamiento que regula su expedición, cuestión que es competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, en aquellos eventos en donde se discuta la posible vulneración del debido proceso en la emisión de actos administrativos, la acción de tutela puede ser el mecanismo idóneo, siempre que se cumplan los requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial.

55. El presente caso versa sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales de María Eugenia Mosquera como consecuencia de la orden de desalojo del kiosco en el que trabajó como vendedora informal y la falta de alternativas de trabajo o reubicación. Esta orden se dio en el marco de un proceso policivo de restitución y protección de bienes inmuebles de uso público, por lo cual, de manera preliminar, le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión constatar si en este caso se acreditan los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial y, en caso de que se supere dicho análisis, definir y resolver el problema jurídico que se formule.

56. Estos requisitos generales de procedencia son: (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva, (ii) la relevancia constitucional; (iii) la subsidiariedad; (iv) la inmediatez; (v) la identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho; (vi) que no se ataquen sentencias de tutela y (vii) si se discute una irregularidad procesal esta tiene que ser decisiva.

57. Legitimación en la causa por activa. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991, “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...).” Así, este requisito exige que la acción de tutela sea ejercida, directa o indirectamente, por el titular de los derechos fundamentales, es decir, por quien tiene un interés sustancial directo y particular respecto de la solicitud de tutela.

58. En el caso en concreto este requisito se cumple, toda vez que la acción de tutela fue interpuesta por María Eugenia Mosquera quien, actuando a nombre propio, busca la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad la dignidad humana y el debido proceso, que estima vulnerados por la Alcaldía de Cali a través de distintas dependencias y por la Junta de Acción Comunal- Ciudadela Floralia primera etapa. Lo anterior, al ordenar su desalojo del kiosco denominado como “Techo Nuevo No. 26” sin ofrecerle opciones de reubicación o trabajo.

59. Legitimación en la causa por pasiva. De acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, “[l]a acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos [fundamentales].” Frente a este requisito, la Corte Constitucional ha sostenido que la legitimación por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto presuntamente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o aquel que está llamado a resolver las pretensiones de la acción, sea este una autoridad pública o un particular.

60. En el caso en concreto, la Sala Cuarta de Revisión advierte que este requisito se cumple

únicamente frente a la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres, la Secretaría de Seguridad y Justicia, la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón y la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Santiago de Cali, ya que fueron las autoridades que presuntamente vulneraron los derechos fundamentales de la señora María Eugenia Mosquera. Además, son quienes en principio están llamadas a resolver la pretensión principal de la accionante: ser reubicada para continuar ejerciendo su actividad de vendedora informal o contar con alternativas de trabajo.

61. No obstante, este requisito no se encuentra cumplido frente a la Junta de Acción Comunal- Ciudadela Floralia primera etapa debido a que: (i) de la acción de tutela no se deriva una acción u omisión atribuible a la Junta que haya vulnerado, si quiera de manera presunta, los derechos fundamentales de la accionante y (ii) las Juntas de Acción Comunal (JAC) son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, integradas “voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa” que no tienen dentro de sus objetivos funciones relacionadas con la pretensión de la accionante.

62. Relevancia constitucional. En virtud de este requisito, el asunto debe orientarse a la protección de derechos fundamentales, involucrar “garantías superiores” y no ser “de competencia exclusiva del juez ordinario”. La Sala encuentra satisfecho este requisito, toda vez que la controversia constitucional suscitada trata sobre el presunto desconocimiento del principio de confianza legítima y los derechos al trabajo y al mínimo vital de una trabajadora informal en el marco de un proceso policivo. Además de ser vendedora informal, la accionante es una adulta mayor que fue víctima de desplazamiento forzado, por lo cual, se trata de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional.

63. Inmediatez. La Corte Constitucional ha reiterado que el propósito de la acción de tutela es asegurar la protección inmediata de los derechos fundamentales, “lo que se traduce en la obligación de procurar su ejercicio dentro de un plazo razonable y expedito, pues de lo contrario no se estaría ante el presupuesto material necesario para considerarlo afectado.” Sin embargo, la jurisprudencia constitucional no ha establecido un término de caducidad para presentarla, puesto que lo que se pretende es el amparo de los derechos fundamentales. Por

ello, en cada caso concreto, el juez de tutela debe evaluar la razonabilidad del plazo entre el momento en que se genera la actuación que presuntamente causó la vulneración o amenaza del derecho fundamental y el momento en el que se acude a la acción de tutela. Lo anterior debe evaluarse teniendo en cuenta las circunstancias personales del actor, sus posibilidades reales de defensa y su diligencia.

64. La acción de tutela en estudio fue presentada el 6 de marzo de 2023, después de doce meses de la audiencia de restitución y protección de bienes inmuebles de uso público que fue celebrada el 28 de febrero de 2022. Así, pese a que transcurrió un poco más de un año desde la actuación que causó la vulneración del derecho fundamental y podría pensarse que como consecuencia de la urgencia de proteger un derecho fundamental la acción de tutela debió ser promovida en un término más corto, la Sala encuentra satisfecho el requisito de inmediatez, ya que a la luz del caso concreto, este término resulta razonable, al menos, por tres razones.

65. Primero, según obra en el expediente, el desalojo se haría efectivo a partir del 7 de marzo de 2023, por lo cual y según indicó la accionante, tras la audiencia de restitución, estuvo esperando a que la reubicaran o a recibir ayuda por parte de la JAC de Floralia para su reubicación y solo al ver que transcurría el tiempo sin que esto sucediera y ante la inminencia del desalojo, acudió a la acción de tutela por considerar que la situación era injusta.

66. Segundo, tras la audiencia, la accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la decisión. El primero fue resuelto el 28 de febrero de 2022, fecha en la cual se concedió el recurso de apelación en efecto devolutivo. Este fue resuelto mediante la Resolución No. 4161.010.010.21.0-395 del 20 de abril de 2022, en la cual el Secretario de Seguridad y Justicia resolvió declarar desierto el recurso de apelación y confirmar la decisión proferida por la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón. Esta última decisión fue notificada hasta el 11 de julio de 2023, y quedó ejecutoriada ese mismo día. Por lo cual, resulta razonable que la accionante tuviera una expectativa de que iba a ser reubicada o recibir algún tipo de ayuda y esperara para presentar la acción de tutela.

67. Por último, pese a haber transcurrido un año desde el hecho que la originó la vulneración, en el momento de interposición de la tutela el desalojo no se había hecho efectivo y, en

especial, la Alcaldía tampoco había brindado alternativas de reubicación o de trabajo a la señora María Eugenia Mosquera, por lo cual, la vulneración permanecía en el tiempo y las pretensiones de la accionante no se habían materializado.

68. En cuanto a la subsidiariedad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es procedente siempre que el interesado no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Como fue desarrollado anteriormente, las decisiones adoptadas en un proceso policivo de restitución de bienes inmuebles de uso público, por su naturaleza, son actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

69. No obstante, en casos relacionados con la reubicación de vendedores informales, la jurisprudencia de esta Corporación ha aclarado que aunque existen otros medios de defensa judicial, el análisis de procedencia debe flexibilizarse debido a su condición de sujetos de especial protección constitucional. Así, aunque a través del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho se pueden cuestionar los actos administrativos adoptados por las autoridades administrativas en juicios policivos de restitución de bienes de uso público y también se pueden solicitar medidas cautelares de urgencia, este mecanismo no es idóneo ni eficaz en estos casos y “su exigencia implicaría imponer una carga desproporcionada a los vendedores informales, quienes no están en capacidad de soportarla debido a que son sujetos de especial protección constitucional”.

70. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso se evidencia que la acción de tutela es procedente en tanto la accionante: (i) vive en una situación económica precaria, dado que derivaba su sustento de las ventas informales del kiosco del que fue desalojada y actualmente las ayudas económicas que recibe no superan los 250.000 pesos mensuales y (ii) se encuentra en situación de vulnerabilidad debido a que es vendedora informal, adulta mayor y a su vez, una víctima reconocida de desplazamiento forzado. Por lo anterior y teniendo en cuenta su calidad de sujeto de especial protección constitucional, la Sala Cuarta de Revisión considera que obligarla a acudir a la jurisdicción contencioso administrativa sería imponerle una carga desproporcionada.

71. Adicionalmente, la Sala destaca que la accionante agotó los recursos con los que contaba al interior del proceso policivo, debido a que interpuso recurso de reposición —el cual fue decidido de manera desfavorable el mismo día de la audiencia— y el recurso de apelación, el cual se resolvió antes de la presentación de la acción de tutela, pero fue notificado de manera posterior. Por lo cual, al momento de ser analizada la tutela en sede de revisión, se advierte que dicho proceso policivo concluyó con la decisión del Secretario de Seguridad y Justicia que resolvió declarar desierto el recurso de apelación y confirmar la decisión proferida por la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón.

72. Asimismo, la tutela satisface el requisito de identificar de manera razonable los hechos vulneradores del derecho. En este caso la accionante enunció los hechos que presuntamente vulneraron sus derechos. En particular, en la acción de tutela se indicó que la orden de desalojo derivada del proceso policivo de restitución de bienes inmuebles de uso público: (i) desconoció la protección de los vendedores informales según la sentencia C-211 de 2017 y (ii) sólo se ponderó la restitución del bien, haciendo caso omiso a sus derechos al trabajo, al mínimo vital, a la libertad de escoger profesión u oficio, al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad humana. Además, estos argumentos también fueron alegados en el proceso policivo y en la sustentación del recurso de reposición.

73. Por otra parte, en este caso no se discute la existencia de una irregularidad procesal decisiva, es decir, determinante en la vulneración de derechos fundamentales, sino una cuestión sustantiva relacionada con el alcance del principio de confianza legítima y el derecho al trabajo de los vendedores informales.

74. Finalmente, la acción de tutela se dirige contra la decisión adoptada por la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón, en el marco de un proceso abreviado de protección de bienes inmuebles de uso público, por lo cual, es evidente que no se trata de una tutela contra una sentencia de tutela.

75. Superado el análisis de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón, en el marco del proceso policivo de restitución de bienes inmuebles de uso público promovido por la Secretaria de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres de la Alcaldía de Cali en contra de la señora

María Eugenia Mosquera, incurrió en desconocimiento del precedente constitucional en materia de la restitución del espacio público, el principio de confianza legítima y el derecho al trabajo de los vendedores informales.

76. Para proceder a resolver el anterior problema jurídico, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional sobre: (i) el desconocimiento del precedente judicial, (ii) la restitución del espacio público, el principio de confianza legítima y el derecho al trabajo de los vendedores informales y finalmente (iii) analizará y decidirá el caso concreto.

i. (i) El desconocimiento del precedente judicial. Reiteración de jurisprudencia

77. El precedente judicial ha sido entendido como “aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de: (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su ratio decidendi se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso.” Para identificar el precedente, la Corte Constitucional ha indicado que se debe considerar: (i) si la ratio decidendi de la sentencia presenta una regla judicial relacionada con el caso que se va a resolver, (ii) si se trata de un problema jurídico o cuestión constitucional semejante y (iii) si los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia son semejantes al del caso que se debe resolver.

78. Es importante aclarar que no todo el contenido de una sentencia posee fuerza normativa de precedente. En las providencias judiciales es posible distinguir tres componentes: (i) la parte resolutive, en la cual se dictan las normas u órdenes particulares que vinculan a las partes del proceso, y solucionan el problema analizado; (ii) la ratio decidendi, compuesta por las consideraciones (razones) necesarias para sostener la decisión adoptada, y (iii) los obiter dicta, es decir, aquellos argumentos de contexto y complementarios que no imprescindibles para soportar la conclusión de la sentencia. Así, las consideraciones de la ratio decidendi poseen fuerza de precedente y son obligatorias para todas las autoridades públicas “en razón de la jerarquía del sistema de fuentes formales de derecho y el principio de supremacía constitucional, que obligan a la aplicación preferente de las disposiciones de la Carta Política y, en consecuencia, de los contenidos normativos identificados por la jurisprudencia constitucional, en ejercicio de su labor de intérprete autorizado del Texto Superior.”

79. Adicionalmente, la Corte ha distinguido entre dos clases de precedentes: (i) el horizontal,

que se refiere a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o por el mismo operador judicial y (ii) el vertical, que se refiere a los lineamientos que han sido desarrollados y sentados por las instancias superiores encargadas de unificar la jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Se aclara que las decisiones de las altas cortes tienen mayor peso como precedente debido a su labor de unificación jurisprudencial y el “rol constitucional que cumplen como órganos de cierre dentro de la estructura jerárquica de la Rama Judicial”, por lo cual los jueces de inferior jerarquía no pueden actuar libremente según su saber y entender y al margen de este precedente.

80. En materia de las decisiones de la Corte Constitucional, se debe reiterar que tanto los precedentes de constitucionalidad como los de revisión de tutela son vinculantes. El desconocimiento del precedente vinculante de sentencias de constitucionalidad se produce cuando: “(i) se aplican disposiciones legales que han sido declaradas inexequibles; (ii) se aplican disposiciones de orden legal cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; (iii) se desconoce la parte resolutive de una sentencia de exequibilidad condicionada o (iv) cuando para la resolución de casos concretos se contraría la ratio decidendi de sentencias de constitucionalidad que expide la Corte fijando el alcance de un derecho fundamental”.

81. Mientras que, el desconocimiento del precedente de las sentencias de revisión de tutela se produce cuando las autoridades judiciales desatienden el alcance de los derechos fundamentales que ha sido fijado en la ratio decidendi de las sentencias proferidas por la Sala Plena (SU) o por las Salas de Revisión (T) cuando estos fallos constituyan jurisprudencia en vigor, es decir, que exista “una línea jurisprudencial sostenida, uniforme y pacífica sobre un determinado tema”. Al respecto, es importante aclarar que en materia del defecto por desconocimiento del precedente, los jueces no pueden apartarse de las decisiones que sean proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional o que constituyan jurisprudencia en vigor. En estos casos, el margen de autonomía se reduce, pues estos precedentes sólo pueden ser modificados por otra decisión de la Sala Plena.

82. Según ha sido señalado por esta Corporación, el precedente no es sólo orientador sino obligatorio por tres razones principales. Primero, debido a que si bien los jueces en sus providencias sólo están sometidos a la ley y tienen autonomía interpretativa e independencia

para fallar, el concepto de “ley” también comprende todas las fuentes de derecho—incluyendo las sentencias que interpretan la Constitución, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de los órganos de cierre—.

83. Segundo, ya que el precedente garantiza la confianza en las decisiones de los jueces a la luz de los principios de igualdad, seguridad jurídica y buena fe. Y tercero, debido a que la respuesta otorgada por el precedente a un problema jurídico es la solución más adecuada hasta el momento, por lo cual, si un juez decide apartarse de dicha solución ante circunstancias similares, debe tener justificaciones mejores y más razonables para la solución del mismo problema jurídico. En virtud de lo anterior, el desconocimiento sin una debida justificación del precedente configura un defecto sustantivo pues en virtud de estos principios, su respeto es obligación de todas las autoridades judiciales.

84. En suma, los jueces tienen la obligación, por un lado, de acoger las decisiones judiciales proferidas por los órganos de cierre en cada una de las jurisdicciones cuando éstas constituyen precedentes y por otro, de acoger sus propias decisiones en casos idénticos, por respeto a ser tratado igual al acceder a la justicia. No obstante, esta regla no es absoluta, pues los jueces pueden apartarse del precedente cumpliendo una estricta carga argumentativa y construyendo una mejor respuesta al problema jurídico. En caso contrario, esto es, si un juez de inferior jerarquía se aparta de un precedente establecido en su jurisdicción por el órgano de cierre o de su propio precedente sin un razonamiento proporcional y razonable para ello, incurre en la causal de procedibilidad de la tutela por defecto sustantivo, cuya configuración a su vez vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de las personas partícipes del proceso.

() La restitución del espacio público, el principio de confianza legítima y el derecho al trabajo de los vendedores informales. Reiteración de jurisprudencia

85. En virtud del artículo 82 de la Constitución Política es deber del Estado velar por la protección e integridad del espacio público y por su destinación al uso común. Según ha sido señalado por la Corte, la noción de “espacio público” abarca, entre otros: (i) los escenarios para la recreación pública, activa o pasiva (estadios, parques y zonas verdes, entre otras); (ii) los andenes y demás espacios peatonales; (iii) las áreas para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos,

para la conservación y preservación del paisaje; (iv) todas las zonas en las que el interés colectivo sea manifiesto y que constituyen zonas para el uso o el disfrute colectivo.

86. Para cumplir con el anterior mandato constitucional, la Carta asignó a las autoridades administrativas municipales la competencia de regular los aspectos esenciales y la protección del espacio público. Así, por un lado, los concejos municipales son los competentes para regular los usos del suelo y por otro, los alcaldes tienen la obligación de acatar y hacer cumplir el ordenamiento jurídico, lo cual incluye las normas relativas a la protección y acceso al espacio público.

87. Esta protección y preservación del espacio público atiende a diversas finalidades, dentro de las cuales se encuentran velar por su destinación al uso común y darle prevalencia al interés general sobre el particular. Sin embargo, pese a la relevancia y justificación de velar por la protección del espacio público, este deber en algunas circunstancias puede entrar en tensión con otras prerrogativas constitucionales como el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, particularmente cuando las personas que se dedican al comercio informal se ven afectados con las medidas de recuperación de espacio público.

88. Al respecto, la Corte ha afirmado que el deber de velar por la integridad del espacio público no es absoluto, pues encuentra como límite los derechos de las personas que se han dedicado a las ventas informales en el espacio público y que se encuentran amparadas por el principio de buena fe. Es importante aclarar que, si bien de acuerdo con el artículo 83 de la Constitución Política la buena fe se presume, los vendedores pueden demostrarla mediante licencias o permisos concedidos por la administración o por la tolerancia y permisividad prologada de actividades comerciales en el espacio público.

89. Por lo cual, la Corte ha entendido que ante una tensión entre la protección del espacio público y los derechos vendedores informales, lo que corresponde es armonizar los derechos que se encuentran en tensión. De una lectura conjunta de la jurisprudencia de esta Corporación, es posible afirmar que el deber de armonización atiende a dos razones principales.

90. En primer lugar, debido a que los vendedores informales, según la jurisprudencia de esta Corporación, son sujetos de especial protección constitucional ya que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y marginación social por sus condiciones de pobreza o

precariedad económica. Al respecto, la Corte ha reconocido que las ventas informales son una forma de precariedad laboral, derivada de la imposibilidad del Estado de asegurar una política de pleno empleo, en la que cual las personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad porque: (i) no cuentan con una relación salarial en las que se garantice su estabilidad laboral y su afiliación al sistema de seguridad social y salud; (ii) es usual que quienes recurren a esta forma de subsistencia lo hagan en atención a la falta de oportunidades académicas o laborales y la escasez de recursos económicos o incluso que sean personas desplazadas debido al conflicto armado interno y (iii) por lo general estos trabajos son mal remunerados, bajo condiciones inciertas y con ingresos fluctuantes. En atención a su vulnerabilidad, se ha entendido que los vendedores informales requieren una mayor protección del Estado.

91. En segundo lugar, en razón del principio de confianza legítima, que ha sido el eje sobre el cual se ha cimentado el amparo a los vendedores informales. Este principio busca “proteger a los ciudadanos frente a cambios bruscos e intempestivos ejecutados por las autoridades, cuando a pesar de que el ciudadano no tiene un derecho adquirido, le asisten razones que le han generado la confianza de poder entender que su situación actual no será variada abruptamente por el Estado.”

92. Así pues, por medio de este principio se pretende conciliar el conflicto que surge en los procesos de recuperación del espacio público por parte de la Administración y los particulares que lo ocupan, “cuando en estos últimos, se han creado expectativas favorables debido a acciones u omisiones de las autoridades públicas que le otorgan apariencia de legalidad a la ocupación del mismo y de forma repentina las autoridades alteran la situación que se venía presentando por un tiempo prolongado”.

93. No obstante, este principio no es de aplicación inmediata en todos los casos que se relacionen con vendedores informales, sino que su aplicación ante medidas de recuperación del espacio público debe acreditarse: (i) que existe una necesidad perentoria de preservar el interés público; (ii) que el vendedor informal ha desplegado su conducta conforme al principio de buena fe, lo que implica que haya ejercido la actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público ocupado y que esta ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente (iv)

la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular pueda acomodarse a la situación creada por el cambio intempestivo de la administración, lo cual se relaciona con la implementación de políticas dirigidas a otorgar alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados.

94. Además, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que los cambios generados por la administración en ejecución de planes de restitución de espacio público que se encuentra ocupado por trabajadores informales vulnera el principio de confianza legítima cuando ocurren: (i) de modo intempestivo; (ii) sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento del debido proceso; y (iii) sin una evaluación cuidadosa de las circunstancias que rodean la situación concreta de la o las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar aquellos trámites indispensables para ofrecerles alternativas de subsistencia.

95. Por su parte, el respeto a este principio en el marco de medidas para la recuperación del espacio público implica que no se pueden imponer cargas desproporcionales a los vendedores informales. Además, que el Estado tiene la obligación de crear una política de recuperación con alternativas económicas adecuadas para las circunstancias de los afectados y que deben establecerse medidas complementarias para contrarrestar los efectos negativos, de forma que las personas puedan preservar sus ingresos mientras realizan su transición a la formalidad o a mecanismos de protección social que les solventar sus necesidades.

96. En este marco, la Ley 1988 de 2019, estableció los lineamientos generales para la formulación de la política pública de vendedores informales, dentro de los cuales se destaca el establecimiento de programas y proyectos dirigidos a garantizar el mínimo vital de los vendedores informales, la implementación de alternativas de trabajo formal y la promoción de proyectos productivos.

97. Esta política pública fue adoptada mediante el Decreto 801 de 2022 con los fines principales de, por un lado, “garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público” y por otro, ser una herramienta que permita desarrollar soluciones a la precariedad de los vendedores informales y ampliar sus capacidades y oportunidades para disminuir la pobreza y la desigualdad.

98. Además, como propósito a mediano plazo, la política pública pretende la inclusión en condiciones dignas de los trabajadores informales en el aprovechamiento del espacio público, de tal forma que se logren conciliar los derechos en tensión —el derecho al trabajo y el mínimo vital y el derecho al espacio público—. Para cumplir con este propósito, la política contempla tres grandes ejes de acción: (i) reducir la informalidad laboral en la población dedicada a las ventas informales en el espacio público, (ii) disminuir la incidencia de conflictividad por el

uso y la convivencia en el espacio público y (iii) aumentar el impacto de programas dirigidos a los vendedores informales.

99. Teniendo en cuenta lo anterior, las órdenes de policía destinadas a proteger la integridad del espacio público deben ser proferidas respetando los principios de confianza legítima, legalidad y debido proceso. En particular, se debe propender por recuperar el espacio público y a la vez, garantizar el derecho al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales que, amparados por el principio de confianza legítima, se han ubicado en la zona. Por lo anterior, de manera reiterada, esta Corporación ha afirmado que cuando se apliquen medidas correctivas a los ocupantes del espacio público, las autoridades deben considerar la vulnerabilidad de los vendedores informales y adelantar políticas públicas dirigidas a reubicarlos o, incluso, ofrecerles alternativas de trabajo formal.

(i) Análisis del caso concreto

En el asunto objeto de estudio, corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón incurrió en un desconocimiento del precedente constitucional con la decisión de desalojar a la señora María Eugenia Mosquera, en el marco del proceso policivo promovido por la Secretaria de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres de la Alcaldía de Cali.

100. Frente al anterior planteamiento, la Sala considera que la Inspección Urbana de Policía sí incurrió en un desconocimiento del precedente constitucional en materia del principio de confianza legítima y el derecho al trabajo de los vendedores informales y que dicho desconocimiento derivó, a su vez, en la vulneración de los derechos al debido proceso, a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital y a la libertad de escoger profesión u oficio de María Eugenia Mosquera. A continuación, la Sala procederá a exponer las razones sobre las cuales

se fundamenta la anterior conclusión.

La decisión de desalojo de la señora María Eugenia Mosquera desconoció el precedente constitucional en materia del principio de confianza legítima y el derecho al trabajo de los vendedores informales

101. En el caso objeto de estudio, la Secretaría de Gestión del Riesgo y Desastres de Santiago de Cali promovió un proceso policivo de restitución de bienes inmuebles de uso público en contra de María Eugenia Mosquera, quien se desempeñaba desde hace más de 30 años como vendedora informal en un kiosco ubicado en la zona del Jarillón. Este proceso fue conocido por la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón quien, en la audiencia verbal abreviada correspondiente, encontró demostrado que: (i) el kiosco identificado como “Techo Nuevo No. 26” se encontraba ubicado en terrenos de propiedad del Distrito de Santiago de Cali, (ii) la señora María Eugenia Mosquera no se encuentra registrada en la base de datos de personas damnificadas por la ola invernal de los años 2010 a 2011 y (iii) la señora María Eugenia ocupó indebidamente un espacio público que debe ser restituido para realizar el “reforzamiento y franja de obra Plan Jarillón del río Cauca” por lo cual “no tiene derecho a ser reasentada en otro sitio”. En virtud de estas consideraciones, la Inspección ordenó a la accionante desalojar el bien.

102. Esta Sala reconoce que es deber de las autoridades proteger el espacio público y que, dadas las particularidades del caso sub examine, resulta legítimo que se dé prevalencia a la necesidad de implementar el proyecto Plan Jarillón para mitigar el riesgo causado por la ola invernal ocurrida entre los años 2010 y 2011, más aún cuando la zona el Jarillón fue declarada de “alto riesgo no mitigable”.

103. Sin embargo, como se mencionó, la obligación de las autoridades administrativas de proteger el espacio público no es absoluta, especialmente cuando entra en tensión con los derechos de los vendedores informales y, en estos casos, lo que corresponde es armonizar el deber de proteger el espacio público con los derechos de quienes, amparados por el principio de confianza legítima, se han dedicado a las ventas informales. En este caso, la Sala advierte que la decisión de desalojar a la señora María Eugenia Mosquera desconoció el precedente constitucional por cuatro razones principales.

104. Primera. Durante el proceso de restitución de bienes inmuebles de uso público se ignoró completamente que la accionante es un sujeto de especial protección constitucional en atención a que es vendedora informal, adulta mayor y a su vez, una víctima reconocida de desplazamiento forzado. De las pruebas aportadas durante el trámite de revisión se puede evidenciar que dentro de las consideraciones de la Inspección Urbana de Policía para arribar a la decisión de desalojo no se hizo mención alguna a la situación de vulnerabilidad de la accionante y a la mayor protección que requería, sino que se limitó a afirmar que la señora María Eugenia Mosquera, como ocupante del kiosco, “no se encuentra registrada en la base de datos de damnificados por la ola invernal del año 2010-2011”.

105. Adicionalmente, durante el trámite de primera instancia, la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres de la Alcaldía de Cali, al oponerse a la prosperidad de la acción de tutela, fue enfática en señalar que la condición de vulnerabilidad de la accionante no estaba demostrada. Dicha afirmación pone en evidencia que las autoridades omitieron considerar la condición de vulnerabilidad de la accionante, situación que posterior a la audiencia de restitución y durante el trámite de la acción de tutela fue verificada por la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Cali.

106. Segunda. La señora María Eugenia Mosquera se encontraba amparada por el principio de confianza legítima, toda vez que concurrían los requisitos que han sido señalados por la jurisprudencia de esta Corporación para su aplicación ante medidas de recuperación del espacio público.

107. En el marco de lo anterior, existía una necesidad perentoria de preservar el interés público con la ejecución del Plan Jarillón, cuya intervención hacía necesaria la restitución del espacio público ocupado por la accionante. A su turno, la señora María Eugenia Mosquera desplegó su conducta conforme al principio de buena fe, puesto que, por un lado, se dedicó a las ventas informales en el kiosco antes de la decisión de la administración de recuperar el espacio público, pues desde hace aproximadamente 31 años se ha dedicado a vender productos en el kiosco, situación respaldada por las afirmaciones de la accionante, la certificación expedida por la JAC Floralia primera etapa y reafirmada por la respuesta de la actual presidenta de la JAC durante el trámite de revisión. Y, por otro lado, esta ocupación fue consentida por las autoridades correspondientes, ya que: (i) la administración toleró su presencia en el espacio público como vendedora informal durante un lapso de tiempo

prolongado y (ii) en 1998, el presidente de la JAC Floralia primera etapa otorgó permiso a la accionante para que instalara su “kiosco de gaseosa en la calle 84 Cra. 4 donde no perjudique a la comunidad ni el aspecto físico del sector, ya que pretendemos el derecho al trabajo según la Constitución Nacional [sic]”.

108. Además, con el cambio de circunstancias derivado del proceso de restitución de espacio público, se generó una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y la señora María Eugenia Mosquera, quien se vio obligada a desalojar el bien sin alternativas para su subsistencia. Finalmente y como será abordado más adelante, existía la obligación por parte de la administración de adoptar medidas transitorias para que la accionante pudiera acomodarse a la situación generada por el cambio de circunstancias.

110. Cuarta. Finalmente, durante la audiencia de restitución, la Inspección Urbana consideró que, dado que la señora María Eugenia ocupó indebidamente un espacio público que debe ser restituido para realizar el “reforzamiento y franja de obra Plan Jarillón del río Cauca no tenía “derecho a ser reasentada en otro sitio”. Dicha decisión, esto es, de no reubicarla u ofrecerle alternativas para su subsistencia es abiertamente contradictoria con la jurisprudencia pacífica de esta Corporación relativa a la necesidad de considerar, al momento de aplicar medidas correctivas a los ocupantes del espacio público, las condiciones de vulnerabilidad de los vendedores informales y adelantar políticas destinadas a reubicarlos o, incluso ofrecerles alternativas de trabajo formal.

111. Dicho desconocimiento del precedente, además, no tuvo como sustento un razonamiento suficientemente justificado y razonable. Por el contrario, la Inspección Urbana se limitó a afirmar que la accionante no tenía derecho a ser reasentada en otro lugar, se reitera, sin hacer un análisis cuidadoso de las circunstancias que rodeaban a la señora María Eugenia Mosquera. Por lo anterior, esta Sala encuentra acreditado que la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón incurrió en un desconocimiento del precedente constitucional con la decisión de desalojar a la señora María Eugenia Mosquera, incurriendo en la causal de procedibilidad de la tutela, cuya configuración a su vez vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de la accionante.

112. Adicionalmente, la Sala encuentra que al desconocer la jurisprudencia constitucional y no ofrecerle alternativas de trabajo o reubicación a la señora María Eugenia Mosquera, la

Inspección Urbana y la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la libertad de escoger profesión u oficio de la señora María Eugenia Mosquera.

113. Lo anterior debido a que, como se ha reiterado a lo largo de esta providencia, en casos como el que ocupa la atención de la Sala, las autoridades deben propender por la recuperación del espacio público armonizando este deber con la garantía del derecho al trabajo de aquellos vendedores informales que, amparados por el principio de confianza legítima, se han ubicado en las zonas que se pretenden recuperar. Según ha sido señalado por esta Corporación, dicha armonización se logra implementando “políticas públicas de reubicación y formalización económica”, las cuales en este caso no se implementaron.

114. Al respecto, pese a que dentro del trámite de revisión se pudo verificar que la Secretaria de Bienestar Social realizó una visita domiciliaria a la accionante y constató su estado de vulnerabilidad —después de la presentación de la acción de tutela—, esta entidad se limitó a ofrecerle alternativas que no tienen en cuenta el deseo de la accionante de continuar trabajando, siendo estas alternativas percibidas como “reprochables y humillantes” por una mujer que, tras ser víctima de desplazamiento forzado, rebuscó su forma de sustento siendo vendedora informal y considera a pesar de tener 72 años, cuenta con pleno conocimiento y lucidez para valerse por sí misma, así como las facultades trabajar y fomentar su libre desarrollo de la personalidad.

115. Frente a la posibilidad de trabajar, la Sala destaca que los adultos mayores tienen derecho al “trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato (...) sea cual fuere su edad”. De hecho, la Ley 1251 de 2008 reconoce la importancia de que los adultos mayores: (i) estén involucrados en el desarrollo económico y productivo del país y (ii) tengan derecho a decidir libre, responsable y conscientemente su participación social en el país, para lo cual deberán tener acceso a oportunidades laborales, educativas, culturales, entre otras.

116. La Sala destaca que, no brindarle alternativas de reubicación a la señora María Eugenia Mosquera y únicamente darle la opción de ser incluida en la oferta institucional relacionada con hogares geriátricos y centros de protección desconoce (i) la importancia de los adultos mayores en el desarrollo económico del país, (ii) el proyecto de vida y la autonomía de la

accionante y (iii) su libertad de escoger profesión y oficio. Resulta fundamental que, en estos casos, se reconozca la importancia y el valor de las personas mayores para la sociedad, se respeten sus derechos y se les brinden opciones para continuar ejerciendo labores productivas y vivir de acuerdo con sus deseos. Por ello, se rechaza cualquier trato hacia los adultos mayores que los pueda hacer sentir humillados, infantilizados o no autónomos.

117. Así, dado que a la fecha ya se materializó el desalojo del kiosco denominado “techo nuevo No. 26” y la administración municipal no ha cumplido con su deber de ofrecer alternativas de reubicación en un lugar en donde pueda seguir desarrollando sus actividades en similares condiciones ni le ha ofrecido alternativas de trabajo formal, persiste la vulneración al derecho al trabajo de la accionante, así como de su mínimo vital y de su libertad de escoger profesión oficio.

118. Por todo lo anterior, la Sala Cuarta de Revisión constata que la Inspección de Policía y la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres, desconocieron el precedente constitucional en materia de restitución del espacio público, confianza legítima y derecho al trabajo de los vendedores informales al promover y ordenar el desalojo de María Eugenia Mosquera sin ofrecerle alternativas de reubicación o de tránsito a la formalidad para que la accionante continuara recibiendo ingresos y no viera afectado su mínimo vital. Dicho desconocimiento, a su vez, derivó en la vulneración de los derechos al debido proceso, a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital y a la libertad de escoger profesión u oficio de María Eugenia Mosquera.

Órdenes a proferir

119. De acuerdo con lo expuesto, la Corte deberá proferir órdenes en el caso concreto para evitar la permanencia de la afectación al derecho al trabajo, al mínimo vital y a la libertad de escoger profesión u oficio de María Eugenia Mosquera y así remediar la situación de desprotección en la que se encuentra actualmente.

121. En segundo lugar, dejará sin efectos la decisión de la Inspección Urbana Categoría Especial Plan Jarillón del 28 de febrero de 2023, confirmada por la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Cali y ordenará a la Inspección rehacer la actuación teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en esta providencia. En particular, teniendo en cuenta que la fecha el desalojo ya se materializó y que se están realizando obras correspondientes

al Plan Jarillón, le corresponde a la Inspección de Policía, en conjunto con la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres y la Secretaria de Bienestar Social, adelantar un proceso de concertación con la señora María Eugenia Mosquera y ofrecerle alternativas de reubicación o la oportunidad de capacitarse en otras áreas económicamente productivas que le permitan tener un ingreso económico para atender sus necesidades.

122. En tercer lugar, se advertirá a la Inspección de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón y a la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres que se abstengan de realizar desalojos de vendedores informales sin tener en cuenta que son sujetos de especial protección constitucional y sin ofrecer alternativas de reubicación o de trabajo para que su mínimo vital no se vea afectado.

D. Síntesis de la decisión

123. En sede de revisión, correspondió a la Sala Cuarta conocer del caso de la señora María Eugenia Mosquera, una vendedora informal de 72 años que, con ocasión a un proceso policivo de restitución de bienes inmuebles de uso público promovido por la Secretaria de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres en el marco del Plan Jarillón de Cali y cuyo conocimiento correspondió a la Inspección de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón, se vio obligada a desalojar el kiosco denominado “techo nuevo No.26” en el cual había vendido gaseosas y otros productos por los últimos 30 años.

124. En primer lugar, debido a que la acción de tutela fue presentada en contra de la decisión adoptada en el marco de un proceso policivo de restitución de bienes inmuebles de uso público promovido por la administración municipal, la Corte analizó la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos conforme a los requisitos de procedencia de esta acción contra providencias judiciales: la legitimación en la causa, la relevancia constitucional, la inmediatez, la subsidiariedad, la identificación de los hechos vulneradores del derecho y que no se trate de una tutela contra una sentencia de tutela. Acreditados los anteriores requisitos, a la Sala le correspondió analizar si la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial – Plan Jarillón, en el marco del proceso policivo de restitución de bienes inmuebles de uso público promovido por la Secretaria de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres de la Alcaldía de Cali en contra de la señora María Eugenia Mosquera, incurrió en desconocimiento del precedente constitucional relativo a en materia de restitución del

espacio público, confianza legítima y derecho al trabajo de los vendedores informales.

125. Para responder a estos planteamientos, reiteró la jurisprudencia sobre (i) el desconocimiento del precedente judicial y (ii) la restitución del espacio público, el principio de confianza legítima y el derecho al trabajo de los vendedores informales. Teniendo en cuenta los anteriores fundamentos, la Sala Cuarta de Revisión concluyó, en primer lugar, que la Inspección de Policía y la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres, desconocieron el precedente constitucional en materia de restitución del espacio público, confianza legítima y derecho al trabajo de los vendedores informales al promover y ordenar el desalojo de María Eugenia Mosquera sin ofrecerle alternativas de reubicación o de tránsito a la formalidad para que la accionante continuara recibiendo ingresos y no viera afectado su mínimo vital. En segundo lugar, la Sala concluyó que dicho desconocimiento del precedente, a su vez, derivó en la vulneración de los derechos al debido proceso, a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital y a la libertad de escoger profesión u oficio de María Eugenia Mosquera.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Rev