

Sentencia T-152/11

DERECHO AL TRABAJO FRENTE A POLITICAS PUBLICAS DE RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Conflicto que se presenta en caso de ocupación indebida por parte de vendedores informales

La jurisprudencia de esta Corporación ha estimado que el núcleo principal de este debate constitucional, radica, esencialmente, en la tensión que se genera a partir del deber de las autoridades estatales de proteger la integridad del espacio público, el cual está destinado al uso común y prevalece frente al interés particular; y la realización del derecho constitucional al trabajo de las personas que, frente al reconocimiento de la realidad que los ubica en un estado de marginalidad y exclusión del mercado laboral, solo tienen la opción de dedicarse a actividades comerciales informales, que desarrollan en aquél. En ese orden de ideas, a pesar de que el interés general de preservar el espacio público prevalezca sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia constitucional, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo de los vendedores informales del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y con la implementación de políticas públicas que garanticen su reubicación.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Obligación de la Administración de ofrecer alternativas económicas y de reubicación laboral a aquellos vendedores informales afectados con medidas de recuperación de espacios comunes o protegidos

La tensión existente entre la necesidad de proteger el espacio público, como deber constitucional y legal del Estado, y la realización del derecho al trabajo de quienes desarrollan actividades comerciales en este, con la convicción, fundada en las acciones u omisiones de las autoridades públicas, de que su actuar es acorde con el ordenamiento, se concilia gracias a la aplicación del principio de confianza legítima, el cual, si bien no confiere un derecho adquirido para permanecer en él, sí obliga a la administración a ofrecer programas de reubicación.

Referencia: expediente T-2.826.299

Demandante: Lidia Quiñónez Cabezas

Demandados: Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali-Secretaria de Gobierno y Metrocali

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil once (2011).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. La Solicitud

El 29 de Julio de 2010, la señora Lidia Quiñónez Cabezas, presentó acción de tutela contra la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali-Secretaria de Gobierno y Metrocali, con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al trabajo, a un mínimo vital y a la confianza legítima, presuntamente vulnerados, como consecuencia de las acciones administrativas adelantadas por dichas entidades para recuperar el espacio público.

2. Reseña Fáctica

2.1. Manifiesta la actora que: desde hace 27 años ocupa un kiosco ubicado en el Barrio Prados de Oriente del Municipio de Santiago de Cali, el cual fue entregado en comodato por la empresa Postobon S.A.

2.2. En el año de 1993, firmó con la Directora de Espacio Público del Municipio de Santiago de Cali, un acta de concertación con base en el Decreto 1416 de 1993, por medio del cual se reglamentó la ocupación parcial del espacio público en la ciudad con ventas estacionarias “kioscos”.

2.3. Durante todo este tiempo ha sobrevivido junto con sus tres hijos, con el dinero que le produce la venta de comidas rápidas, almuerzos y bebidas en el kiosco.

2.4. Como consecuencia de la construcción del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Occidente-MIO, el Alcalde del Municipio de Santiago de Cali, Dr. Jorge Iván Ospina esta adelantando las acciones administrativas necesarias para recuperar el espacio público, motivo por el cual la entidad accionada le ha solicitado el desalojo de su lugar de trabajo, "kiosco".

2.5. En desacuerdo con lo anterior, el 20 de mayo de 2010 presentó ante Metrocali una solicitud, en la que pidió el pago de una indemnización económica por los perjuicios que le ocasionaría el desalojo de su lugar de trabajo, debido a que por este lugar pasaría la remodelación de la ciudad para la troncal de Aguablanca, a lo cual respondió la entidad, el 25 de mayo de 2010, informándole que la mencionada petición había sido enviada a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali, por ser ésta la encargada de la protección del espacio público en la ciudad, así como de la reubicación de los vendedores ambulantes. Sin embargo, hasta el momento la Administración Municipal no ha dado respuesta a su petición.

3. Fundamentos de la acción y pretensiones

Considera la señora Lidia Quiñónez Cabezas, que con el futuro desalojo de su lugar de trabajo por parte de las entidades accionadas se vulneran sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la confianza legítima. Ello, por cuanto advierte que sus ingresos económicos provienen de la venta en el kiosco de bebidas y alimentos.

Para sustentar su posición, trae a colación la jurisprudencia constitucional en torno al tema relacionado con el derecho fundamental al trabajo, la cual, en uno de sus apartes, se refiere al deber del Estado de brindar una protección especial a los trabajadores a través de conductas positivas, así como la necesidad de implementar el diseño y desarrollo de políticas macro económicas que promuevan la creación de empleo.

Por las razones expuestas, la actora solicita, a través del ejercicio de la acción de tutela, que se ordene al Municipio de Santiago de Cali, en cabeza de su Alcalde, el pago de una indemnización económica por los perjuicios que le ocasiona el futuro desalojo de su lugar de

trabajo.

4. Oposición a la demanda de tutela

La acción de tutela fue conocida, por el Juzgado Veintinueve Penal Municipal de Santiago de Cali, despacho que a través de auto de treinta (30) de julio de dos mil diez (2010), resolvió admitirla y correr traslado de la misma a las entidades demandadas, para efectos de ejercer su derecho a la defensa.

4.1. Metrocali

Durante el término otorgado para el efecto, el Jefe de la Oficina Jurídica, respondió, mediante escrito de 4 de agosto de 2010, en el que solicitó al juez constitucional denegar el amparo invocado y desvincular a la entidad del trámite en curso por no ser ésta competente para otorgar permisos de ventas ambulantes y kioscos estacionarios.

Así mismo, señaló que las obras adelantadas para la construcción del Sistema Integrado de Transporte Masivo MIO van a darle un cambio favorable a la Ciudad de Cali y, por lo tanto, para su ejecución, necesariamente se va afectar tanto la propiedad privada como el espacio público.

Lo anterior con fundamento en los Art. 1 y Art. 58 de la Constitución Política de Colombia de 1991, en los cuales se establece la prevalencia del interés general sobre el particular.

4.2. Alcaldía Municipal de Santiago de Cali

La Subsecretaria de Convivencia y Seguridad Ciudadana, dentro del término dado para la contestación de la acción de amparo, señaló que la Administración Municipal antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, otorgó unos permisos a determinadas personas para ejercer actividades comerciales a través de kioscos en el espacio público.

Lo anterior con el fin de aclarar que la señora Lidia Quiñónez Cabezas no hace parte de las personas beneficiadas con el mencionado permiso, lo que conduce a que la Subdirección de Espacio Público de la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali cuente con la facultad de retirar de forma inmediata a todo aquel que no este autorizado por la administración para

ocupar el espacio público, esto con base en el Decreto 1416 de 1193, Art. 4, parágrafo II., Art.5 Parágrafo I. “Por medio del cual se reglamenta la ocupación parcial del espacio público con ventas estacionarias, mediante kioscos en el municipio de Santiago de Cali”.

En ese orden de ideas, indica la Subsecretaria de Convivencia y Seguridad Ciudadana que en el ejercicio de las atribuciones Constitucionales y legales conferidas en los artículos 63 y 82, el Acuerdo 01 de mayo de 1996, el artículo 194 del Decreto 0203 del 2001, y el Código Nacional y Departamental de Policía está adelantando acciones de control y recuperación del espacio público, a través de operativos que han reconvenido a los vendedores informales a no persistir en su ocupación ilegal.

Así mismo, manifiesta la entidad accionada que no concertó la ocupación del espacio público con la accionante, lo anterior considerando que éste es un bien del Estado y que, de acuerdo con lo expresado en el Art. 63 de la Carta Fundamental, “los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

Finalmente, hace referencia a la Sentencia T-940-09 de la Corte Constitucional, la cual establece que: “la protección del espacio público así entendida, responde a la necesidad de conciliar los diferentes ámbitos y esferas sociales en un lugar común, sin desconocer, en todo caso, el principio constitucional consagrado en el artículo primero de la carta, mediante el cual se garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses privados, en beneficio de la colectividad”.

5. Pruebas que obran en el expediente

Durante el trámite de la acción de tutela, las partes allegaron los siguientes documentos:

* Copia Simple del Contrato de Comodato realizado entre la señora Lidia Quiñónez Cabezas y la Empresa Postobon S.A. (Folio 6).

* Certificación de la Presidenta de la Junta de Acción Comunal del Barrio 20 de Julio del Municipio de Santiago de Cali, en la cual se hace constar que la señora Lidia Quiñónez

Cabezas ha trabajado por 27 años en el kiosco de comidas rápidas ubicado en la Cra. 23 con transversal 25 del Barrio Prados de Oriente (Folio 7).

* Certificación del Asistente de Publicidad de Postobon S.A., en la cual se afirma que el kiosco ubicado en la transversal 25 Barrio Prados de Oriente, se encuentra en comodato a nombre de la señora Libia Quiñónez (Folio 11).

* Copia del Derecho de Petición presentado por la Asociación de Kiosqueros del Valle del Cauca, el 5 de marzo de 2010, ante la Subdirección de Espacio Público de la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali, en el que solicitan el censo de la señora Lidia Quiñónez Cabezas como kiosquera, por estar afiliada a la asociación durante más de 20 años (Folios 12 y 13).

* Copia del Derecho de Petición presentado por la señora Lidia Quiñónez Cabezas, el 20 de mayo de 2010 ante Metrocali, en el que solicita el pago de una indemnización económica por los perjuicios que le ocasionaría el desalojo de su lugar de trabajo “kiosco” (Folios 14 y 15).

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REvisa

1. El Juzgado Veintinueve Penal Municipal de Santiago de Cali con Funciones de Control de Garantías, mediante providencia proferida el doce (12) de agosto de dos mil diez (2010), no recurrida, resolvió denegar el amparo de los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de la señora Lidia Quiñónez Cabezas.

Lo anterior, por considerar que la actora no cuenta con un permiso expedido por la Administración Municipal para ejercer la actividad de vendedora informal en el espacio público.

Así mismo, advierte el juez de instancia que no se presenta en el caso concreto vulneración de derecho fundamental alguno, ya que, hasta el momento, la entidad accionada solo esta

previniendo a la señora Lidia Quiñónez Cabezas, para que, de forma pacífica, atienda las recomendaciones realizadas y, por consiguiente, proceda a desalojar el kiosco que ocupa en el espacio público de la ciudad.

Por otra parte, considera el Despacho que la entidad accionada Metrocali, no es responsable de los derechos fundamentales reclamados por la accionante, en razón a que no tiene la competencia constitucional y legal para resolver respecto de aspectos que tengan que ver con el desalojo u ocupación del espacio público, ya que sus facultades son las determinadas para adelantar las obras de construcción del Sistema Masivo de Transporte MIO.

III. PRUEBAS SOLICITADAS EN SEDE DE REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante Auto de ocho (8) de febrero de dos mil once (2011), el Magistrado Sustanciador consideró necesario recaudar algunas pruebas para verificar hechos relevantes del proceso y proveer como corresponde en el presente caso. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO.- SOLICITAR, a la señora Lidia Quiñónez Cabezas que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto remita:

a) Copia del Registro Civil de Nacimiento de sus tres (3) hijos.

Lo anterior, con el fin de acreditar su condición de madre cabeza de familia.

b) Copia del acta de concertación firmada por la Directora de Espacio Publico del Municipio de Santiago de Cali en el año de 1993, por medio de la cual se autorizó la ocupación parcial del espacio público con ventas estacionarias, mediante kioscos en la ciudad.

c) Escrito a través del cual informe si fue desalojada de su lugar de trabajo. En caso de que así sea, indicar si la Administración Municipal ha adelantado las gestiones necesarias para su reubicación.

Para efectos de dar respuesta a los anteriores requerimientos, allegar las pruebas documentales que considere pertinentes”.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, vencido el término señalado para allegar las pruebas, comunicó al Magistrado Ponente que en la recepción de esta Corporación no se

recibió documento alguno dirigido al proceso de la referencia.

A pesar de lo anterior, la Sala de Revisión, después de analizar las pruebas que obran en el expediente y las manifestaciones hechas por las entidades accionadas concluye que el desalojo de la señora Lidia Quiñónez Cabezas de su lugar de trabajo es un hecho futuro pero cierto, ello por cuanto la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali esta adelantando las actuaciones necesarias para recuperar el espacio público en la Troncal de Aguablanca, sector donde se encuentra el “kiosco” de la actora, con el fin de que Metrocali pueda ejecutar allí las obras públicas del Sistema Integrado de Transporte Masivo MIO.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedibilidad de la Acción de Tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas y de los particulares, en los casos específicamente previstos por el legislador.

En consonancia con dicho mandato superior, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, establece lo siguiente:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

En esta oportunidad, la señora Lidia Quiñónez Cabezas actúa en defensa de sus derechos e intereses, razón por la cual se encuentra legitimada.

2.2. Legitimación pasiva

La Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali- Secretaría de Gobierno y Metrocali en su condición de autoridades públicas, se encuentran legitimadas como parte pasiva en el presente proceso de tutela, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, debido a que se les atribuye la violación de los derechos fundamentales en discusión.

3. Problema Jurídico

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta y la decisión de tutela adoptada por el juez de instancia, en esta oportunidad le compete a la Sala de Revisión analizar, si las actuaciones adelantadas por las entidades accionadas encaminadas a recuperar el espacio público vulneran los derechos fundamentales de la señora Lidia Quiñónez Cabezas a la confianza legítima, al trabajo y al mínimo vital por cuanto éstas implican el inminente desalojo de su lugar de trabajo.

En otras palabras, ha de precisar la Sala de Revisión si las actuaciones de la entidades demandadas concuerdan con el precedente constitucional, esto es, con las pautas que ha fijado la Corte Constitucional para que proceda la recuperación del espacio público, sin que ello signifique desconocer, de manera desproporcionada y no razonable, los derechos de la comerciante informal y sin que ello implique vulnerar su confianza legítima, en los términos en que la jurisprudencia constitucional ha fijado el sentido y alcance de este principio.

A efecto de resolver la cuestión planteada, la Sala de Revisión reiterará la jurisprudencia constitucional referente (i) al alcance y límite del deber de protección estatal del espacio público, frente a la ocupación indebida de éste, por parte de vendedores informales, (ii)

presupuestos para la configuración del principio de confianza legítima.

4. Alcance y límite del deber de protección estatal del espacio público, frente a la ocupación indebida de éste, por parte de vendedores informales. Reiteración de Jurisprudencia.

En reiterada jurisprudencia esta Corporación se ha pronunciado respecto a la controversia suscitada por la ocupación indebida del espacio público por parte de vendedores informales.¹

En referencia a esta norma, la Corte Constitucional ha señalado que las conductas tendientes a tratar de proteger el espacio público son legítimas. Así las cosas, la función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es una facultad sino un deber de prioritaria atención.²

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

En complemento de lo anterior, este Tribunal ha concluido que no es posible que los particulares exijan el reconocimiento de derechos en relación con el espacio público, como quiera que “se trata de un bien inalienable, imprescriptible e inembargable”³, que se caracteriza, especialmente, por excluir la posibilidad de que las personas pretendan que ingresen a su patrimonio derechos reales sobre éste.

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha estimado que el núcleo principal de este debate constitucional, radica, esencialmente, en la tensión que se genera a partir del deber de las autoridades estatales de proteger la integridad del espacio público, el cual está destinado al uso común y prevalece frente al interés particular; y la realización del derecho constitucional al trabajo de las personas que, frente al reconocimiento de la realidad que los ubica en un estado de marginalidad y exclusión del mercado laboral, solo tienen la opción de dedicarse a actividades comerciales informales, que desarrollan en aquél⁴.

En ese orden de ideas, a pesar de que el interés general de preservar el espacio público prevalezca sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia constitucional, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo de los vendedores informales del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y con la implementación de políticas públicas que garanticen su reubicación⁵.

De esa forma, este Tribunal ha indicado que el ejercicio de las potestades administrativas, en orden a recuperar el espacio público, debe guardar armonía y observar los demás mandatos constitucionales, especialmente, el respeto por los derechos fundamentales de quienes puedan resultar afectados por esas actuaciones. Por esa razón, cualquier plan o política de recuperación del espacio público que adelanten las autoridades, que implique limitación de derechos para las personas que, como se ha venido señalando, desarrollan actividades informales en el mismo, para percibir recursos que les permitan subsistir, debe tener previstas medidas alternativas que las protejan. En ese sentido, la Sentencia SU-360 de mayo 19 de 19996, señaló que:

“...las autoridades no pueden apuntar a un solo objetivo de carácter policivo en el momento en que se deciden cambiar las condiciones que han generado ellas mismas, para el ejercicio de una actividad o para la ocupación de zonas de uso público, porque ellas son, por mandato constitucional, también las responsables de las alternativas que en este sentido se puedan desplegar para darle solución a los problemas sociales de sus propias localidades. En ese sentido no pueden buscar culpables solo en los usurpadores del espacio público sino en su propia desidia en la búsqueda de recursos efectivos en la solución de problemas sociales. Sea cual fuere la responsabilidad, la actuación de las autoridades policivas tiene que ser razonable.”

En ese orden de ideas, la Corte ha señalado que es deber del juez constitucional analizar en cada caso concreto si las actuaciones adelantadas por la administración con el fin de recuperar el espacio público, han sido razonables, en cuanto han protegido los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes, cuando quiera que ellos se encuentren amparados por el principio de confianza legítima⁷.

Concretamente, la jurisprudencia constitucional ha determinado el alcance y límite del deber de protección estatal del espacio público, estableciendo requisitos para el ejercicio de esta función frente a la ocupación indebida del mismo por parte de los vendedores informales, cuyo contenido pasa a exponerse en el siguiente capítulo.

5. Presupuestos para la configuración del principio de confianza legítima. Reiteración de Jurisprudencia.

El artículo 83 de la Constitución Política, dispone que “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

Conforme con lo anterior, esta Corporación ha señalado que las relaciones entre la administración y los administrados deben proceder con lealtad, y que, en especial, el actuar de las autoridades debe ser consecuente “con sus conductas precedentes de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas”⁸.

De esta manera, surge el principio de la confianza legítima, como consecuencia de la actuación permisiva de la administración frente al actuar ilegal del administrado, lo que ocasiona que éste, de buena fe, cree expectativas favorables sobre su proceder, es por ello que el cambio intempestivo de sus condiciones por parte del Estado ocasiona la vulneración de sus derechos fundamentales.

En ese orden de ideas, el principio de confianza legítima se configura si se presentan 3 presupuestos: “(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad.”⁹ En consecuencia, este postulado obliga a las autoridades y a los particulares a guardar coherencia en sus actuaciones, a respetar los compromisos adquiridos previamente y a garantizar la estabilidad y prolongación de la situación que, objetivamente, “permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”¹⁰.

Lo anterior, no debe entenderse como una prohibición para que las autoridades estatales tomen decisiones encaminadas a proteger el espacio público. Lo que ello significa es que el Estado no puede implementar intempestivamente medidas que lesionen expectativas explicables de los administrados.

Sobre este tema la Corte Constitucional en Sentencia T-438 de 1996 señaló: “La denominada confianza legítima tiene su sustento en el principio general de la buena fe. Si unos ocupantes del espacio público, creen, equivocadamente claro está, que tienen un derecho sobre aquél porque el Estado no solamente les ha permitido sino facilitado que ejecuten actos de ocupación, y han pasado muchos años en esta situación que la Nación y el Municipio contribuyeron a crear, es justo que esos ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado social de derecho. Pero, es necesario aclarar, la medida de protección que se dé no equivale a INDEMNIZACION ni a REPARACION, como tampoco es un desconocimiento del principio de interés general.”¹¹

Con esta línea interpretativa, la jurisprudencia constitucional ha dado respuesta a la problemática que plantea la tensión entre el deber del estado de recuperar el espacio público y los derechos de múltiples vendedores informales que durante extensos períodos lo ocupan irregularmente, y que han visto desconocida su eventual buena fe, por actuaciones intempestivas e inconsultas de las autoridades públicas, en el sentido de ordenar su desalojo. En este punto es en el que se concilian, por una parte, el cumplimiento de los deberes estatales en la materia y los derechos e intereses de los particulares afectados por estas medidas.¹²

Así las cosas, se presenta vulneración al principio de confianza legítima cuando las medidas aplicadas por la administración con el fin de recuperar el espacio público ocupado por comerciantes informales: “(i) ocurren de modo intempestuoso así que terminan por afectar los derechos que tales comerciantes ejercían en espacios en los cuales su presencia fue hogaño (sic) consentida por las autoridades públicas y, no obstante, con motivo de la recuperación como bien público del espacio en el que efectuaban el comercio informal, se les inhibe de continuar desplegando sus actividades en estas zonas y/o cuando las transformaciones suceden (ii) sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento de la garantía fundamental del debido proceso. Lo mismo acae cuando (iii) no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación

concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas laborales sin reparar que estas personas han tenido que desplazarse de su sitio y actividad laboral y, en consecuencia, ven menguadas las posibilidades para obtener su subsistencia (derecho a la garantía del mínimo vital). No es factible perder de vista que en la mayoría de los casos, para estas personas el comercio informal constituye la única vía lícita de acceso a su subsistencia”.¹³

En esa medida, esta Corporación, en aplicación del principio de la confianza legítima, ha protegido los derechos de las personas que irregularmente ocupan el espacio público en ejercicio de actividades comerciales, en aquellos eventos en los que la administración, dando prevalencia al interés general, ha adelantado planes o programas para su recuperación, sin ofrecer a las personas que resultan afectadas con estas actuaciones medidas alternativas de reubicación.

Tales criterios fueron aplicados por esta Corporación, entre otras, en la Sentencia T- 773 de septiembre 25 de 2007¹⁴, en la que se estudió el caso de una vendedora informal, que durante 10 años ocupó el espacio público en el Municipio de La Dorada, Caldas, y que, como consecuencia de un programa adelantado por la administración para su recuperación, fue desalojada de éste. En esa providencia, señaló esta Corporación que “La jurisprudencia constitucional ha sido clara en reconocer que las políticas de recuperación del espacio público son por entero legítimas, siempre y cuando cumplan con un conjunto de condiciones que la Corte Constitucional ha desarrollado de modo reiterado por medio de sus decisiones en sede de tutela. Así, en el asunto bajo examen puede afirmarse que la finalidad de la medida adoptada por la Alcaldía es necesaria para recuperar el espacio público y que tal recuperación está justificada desde el punto de vista constitucional. También pudo establecerse que el procedimiento de desalojo se llevó a cabo, en efecto, de conformidad con lo establecido en el Decreto 100 de 2001. No obstante lo anterior, las actuaciones de la Alcaldía resultan desproporcionadas cuando se consideran las circunstancias del caso concreto por cuanto sacrifican en exceso los derechos al trabajo y al mínimo vital de la peticionaria. Aquí, el incumplimiento respecto de la aplicación del principio de proporcionalidad se vincula estrechamente con la falta de observancia del principio de confianza legítima. En este punto, es preciso no perder de vista que ambas exigencias constituyen condiciones sine qua non para la justificación de la recuperación del espacio

público y para que se efectúe, por ende, el desalojo de las personas dedicadas al comercio informal”.

Finalmente, como corolario de todo lo expuesto, se puede afirmar que la tensión existente entre la necesidad de proteger el espacio público, como deber constitucional y legal del Estado, y la realización del derecho al trabajo de quienes desarrollan actividades comerciales en este, con la convicción, fundada en las acciones u omisiones de las autoridades públicas, de que su actuar es acorde con el ordenamiento, se concilia gracias a la aplicación del principio de confianza legítima, el cual, si bien no confiere un derecho adquirido para permanecer en él, sí obliga a la administración a ofrecer programas de reubicación.¹⁵

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala de Revisión pasa al análisis del caso concreto.

6. Análisis del Caso Concreto

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta y las pruebas que obran dentro del expediente, la Sala de Revisión encuentra acreditados los siguientes hechos:

* Que la señora Lidia Quiñónez Cabezas ha ocupado por un periodo aproximado de 27 años, un kiosco en el espacio público del Municipio de Santiago de Cali, específicamente en la carrera 23 con transversal 25 en el Barrio Prados de Oriente, siendo por ello beneficiaria del principio de confianza legítima.

* Que la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali está adelantando las acciones administrativas necesarias para recuperar el espacio público de la ciudad, ésto con el fin de construir el Sistema Masivo de Transporte MIO, motivo por el cual le ha solicitado a la actora el desalojo de su lugar de trabajo “kiosco”.

* Que la entidad Metrocali tiene entre sus objetivos la ejecución de todas las actividades

necesarias para la construcción y operación del Sistema de Transporte Masivo MIO, en el Municipio de Santiago de Cali, dentro de las cuales se incluye la remodelación del espacio público en el Barrio Prados de Oriente, ello por cuanto, por este lugar pasará la Troncal de Aguablanca.

* Que la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali, no ha evaluado cuidadosamente la situación concreta de la actora, ello por cuanto se ha abstenido de adoptar trámites indispensables para ofrecerle una alternativa laboral o de reubicación.

Vista la situación fáctica, le corresponde a la Sala de Revisión establecer, si las actuaciones adelantadas por la entidad accionada encaminadas a recuperar el espacio público vulneran los derechos fundamentales de la señora Lidia Quiñónez Cabezas a la confianza legítima, al trabajo y a un mínimo vital por cuanto éstas conducen al inminente desalojo de su lugar de trabajo.

Tal y como se expuso, la controversia suscitada entre el deber del Estado de proteger y recuperar el espacio público y la protección del derecho al trabajo de las personas que ejercen ilegalmente actividades de comercio informal en las zonas que lo comprenden, se ha solucionado gracias a la aplicación del principio de confianza legítima. En tal sentido, por virtud del postulado anotado, los programas de recuperación del espacio público deben ser respetuosos de los derechos de quienes lo ocupan, en especial del debido proceso y del derecho de defensa, y deben prever planes alternativos de reubicación para los que, conforme con la jurisprudencia, estén amparados por el principio de confianza legítima, lo cual se configura, no solo por actos positivos de la administración, como la expedición de licencias o de permisos, sino, además, por la tolerancia de las autoridades, con respecto a la ejecución prolongada en el tiempo de las actividades comerciales en el espacio público.¹⁶

En ese sentido, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado los presupuestos que deben concurrir para que las personas, en las condiciones descritas, se amparen por el principio de la confianza legítima, los cuales son: (i) que se presente la necesidad imperiosa de proteger el interés público, lo que para el caso coincide con la obligación del Estado de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales de quienes lo ocupan; (ii) que se presente una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación

entre la administración y los particulares, por causa de los procedimientos policivos de restitución del espacio público; (iii) que se trate de vendedores informales que hayan ejercido la actividad comercial en el espacio público con anterioridad a la decisión del Estado de recuperarlo, y que esa ocupación haya sido consentida o tolerada por la administración. De su conjunción nace la obligación estatal de adoptar medidas transitorias que, sin traumatismos para los particulares, adecuen la situación precedente a la nueva realidad, lo cual se materializa en la formulación y aplicación de políticas razonables dirigidas a ofrecer alternativas productivas a los afectados por los programas de recuperación del espacio público, que les permitan subsistir.

Conforme a lo anterior, la Sala de Revisión advierte la configuración en el caso concreto de los presupuestos anteriormente señalados para dar aplicación al principio de confianza legítima, ello como quiera que en el presente asunto se desarrolla un conflicto entre la necesidad de (i) proteger el espacio público como deber constitucional y legal del Estado por parte de la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali y (ii) la realización del derecho al trabajo de la señora Lidia Quiñónez Cabezas, quien ha desarrollado por aproximadamente 27 años, actividades comerciales en éste, con la convicción fundada en las acciones u omisiones de las autoridades públicas, de que su actuar es acorde con el ordenamiento, (iii) así mismo, dentro de este conflicto la Administración Municipal de Santiago de Cali ha adelantado actuaciones encaminadas a recuperar el espacio público, por lo cual ha solicitado a la comerciante informal el desalojo de su lugar de trabajo, sin ofrecerle una alternativa de reubicación.

Por su parte, evidencia la Sala que el único ingreso económico con el cual subsiste la actora y su familia es el derivado de la venta de comida y bebidas en el kiosco ubicado en el espacio público de la ciudad, hecho que no fue controvertido por la entidad accionada y que, en aplicación del principio de buena fe, se tendrá como cierto.

Así las cosas, se presenta vulneración al principio de confianza legítima cuando las medidas aplicadas por la administración con el fin de recuperar el espacio público ocupado ilegalmente por comerciantes informales ocurren: (i) de forma inesperada, (ii) sin que se haya adelantado el trámite administrativo bajo las garantías del debido proceso, (iii) sin que se evalúen las circunstancias de las personas dedicadas al comercio informal, (iv) y con la abstención de la administración de iniciar los trámites para ofrecer alternativas de

reubicación.

Con fundamento en lo anterior, la Sala de Revisión concluye que las actuaciones adelantadas por el Municipio de Santiago de Cali encaminadas a recuperar el espacio público vulneran los derechos fundamentales al trabajo y a un mínimo vital de la señora Lidia Quiñónez Cabezas, al desconocer que ésta se encuentra amparada por el principio de confianza legítima, ello por cuanto en sus manifestaciones la administración afirma que tiene la facultad de retirar de forma inmediata a todo aquel que no esté autorizado por ella para ocupar el espacio público, sin tener en cuenta que, según la jurisprudencia constitucional, también son beneficiarios del principio de confianza legítima quienes, como en el caso de la accionante, venían desarrollando actividad comercial en el espacio público previamente a la adopción de la decisión de la administración de recuperarlo, siempre que la ocupación haya sido consentida o tolerada por las autoridades estatales, lo que en este caso se cumple, en la medida en que la demandante comenzó a ejercer su actividad de vendedora informal aproximadamente en el año 1983 y las actuaciones adelantadas por la administración de Santiago de Cali, por las cuales se pretende recuperarlo, datan del año 2009.

Ahora bien, el juez de instancia decidió negar el amparo, entre otras razones por considerar que la actora no cuenta con un permiso expedido por la Administración Municipal de Santiago de Cali para ejercer la actividad de vendedora estacionaria.

Así mismo, advierte el juez de instancia que no se presenta en el caso concreto vulneración de derecho fundamental alguno, ya que, hasta el momento, la entidad accionada solo está previniendo a la señora Lidia Quiñónez Cabezas, para que, de forma pacífica, atienda las recomendaciones realizadas y, por consiguiente, proceda a desalojar el kiosco que ocupa en el espacio público de la ciudad.

Lo anterior lleva a la Sala de Revisión a pronunciarse sobre las razones que motivaron la selección y revisión del presente asunto: (i) si bien, como lo afirma el juez de instancia, no se evidencia aparentemente la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante, por cuanto al momento de presentarse la acción de tutela la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali no había desalojado a la actora de su lugar de trabajo, sí se advierte a partir del estudio de las pruebas que obran en el expediente y de las manifestaciones hechas por las

entidades accionadas que el desalojo de la actora de su lugar de trabajo es un hecho inminente, (ii) así mismo, la Administración de Santiago de Cali dentro de la contestación presentada durante el trámite de la acción de tutela, no hace referencia al plan de políticas públicas implementado en la ciudad, con el fin de garantizar a la actora su reubicación.

Ahora bien, como se expuso, de la aplicación del principio de confianza legítima no nace para el beneficiario un derecho a reclamar una indemnización económica por el tiempo que ha ocupado el espacio público, ni por los perjuicios ocasionados con el desalojo del mismo, sino que con él se protege una expectativa, a través del ofrecimiento de medidas alternativas. Por ello, la Corte Constitucional no puede acceder a la pretensión de la demandante de que se le reconozca una indemnización económica.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala de Revisión revocará la providencia del juez de instancia, por la cual se negó la protección y, en su lugar, tutelaré los derechos fundamentales de la accionante al trabajo, al mínimo vital, al debido proceso y ordenará a la entidad que, en el término de cinco días, le ofrezca un plan que contenga medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicarla en un lugar en el que pueda ejercer una actividad productiva, acorde con el ordenamiento jurídico. En todo caso, se advertirá a la autoridad demandada que, en un término máximo de treinta días, contados desde la notificación de esta providencia, deberá haberla reubicado efectivamente, en condiciones idóneas para que pueda continuar trabajando.

Finalmente, la Corte Constitucional aclara que la protección de los derechos fundamentales de la demandante no implica la interrupción o suspensión de los planes y programas que la administración del Municipio de Santiago de Cali adelanta para la recuperación del espacio público, en cumplimiento de su deber constitucional y legal en la materia.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 12 de agosto de 2010, por el Juzgado Veintinueve

Penal Municipal de Santiago de Cali con Funciones de Control de Garantías, en la que se negó el amparo solicitado y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso de la señora Lidia Quiñónez Cabezas.

Segundo. ORDENAR al Municipio de Santiago de Cali que, de no haberlo hecho ya, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a ofrecerle a la señora Lidia Quiñónez Cabezas un plan que contenga medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicarla en un lugar en el que pueda ejercer una actividad productiva, acorde con el ordenamiento jurídico.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver, entre muchas otras, las Sentencias T-225 de 1992, T-758 de 1994, T-160 de 1996, T-398 de 1997, T-398 de 1997, T-706 de 1999, SU-601 de 1999, T-772 de 2003, T-394 de 2008, T-630 de 2008 y T-1179 de 2008.

2 Corte Constitucional. Sentencia T-203 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

3 Corte Constitucional. Sentencia SU-360 de mayo 19 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Ver Sentencia T- 053 de enero 24 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-396 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

7 Ver Sentencia SU-360 de mayo 19 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Corte Constitucional, Sentencia T-048 del 30 de enero de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

9 Ver Sentencia T-135 de 24 de febrero de 2010, M.P. Gabriel Mendoza Martelo.

10 Ibídem.

11, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Ver Sentencias SU-360 de mayo 19 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero y T-053 de enero 24 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

13 Ver Sentencia T-773 de 25 de septiembre de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto

14 M.P. Humberto Sierra Porto

15 Ver Sentencia T-135 de 24 de febrero de 2010, M.P. Gabriel Mendoza Martelo

16 Ver Sentencia T-135 de 24 de febrero de 2010, M.P. Gabriel Mendoza Martelo.