

T-334-15

Sentencia T-334/15

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

La Corte ha señalado, de manera enfática, que a los particulares no le es posible exigir el reconocimiento de derechos sobre el espacio público, como quiera que “se trata de un bien inalienable, imprescriptible e inembargable”, cuya característica definitoria se refleja en la imposibilidad de que las personas pretendan ingresar a su patrimonio derechos reales sobre este. No obstante lo anterior, esta Corporación a través de su jurisprudencia, ha advertido que emerge en esta problemática una tensión que se genera por un lado, en el deber de las autoridades estatales de proteger la integridad del espacio público cuya destinación es el uso común y prevalece frente al interés particular y, por el otro, en la concreción del derecho constitucional al trabajo de las personas que como consecuencia de su estado de marginalidad y exclusión del mercado laboral tienen como única opción para satisfacer sus necesidades básicas dedicarse a actividades comerciales informales, que desarrollan en aquel .

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

POLICIA-Alcance y límites de su poder coercitivo

La Corte en sentencia T-772/03 ha dicho que cuando un funcionario o agente de policía hace uso indebido de la coerción estatal frente a un ciudadano, este último tiene la oportunidad de controvertir la legalidad de la respectiva actuación, ello con el fin de alcanzar la protección de sus derechos y el resarcimiento del daño que se haya causado. Así, los funcionarios o agentes de la policía que incurran en ilegalidades o arbitrariedades estarán sujetos a distintos tipos de responsabilidad -civil, penal y disciplinaria-, que pueden confluir frente a una misma actuación irregular. Ello es especialmente importante frente a los actos materiales desarrollados en ejercicio de la actividad de policía, puesto que estos, por su carácter fáctico, no pueden ser anulados, suprimidos ni “deshechos” una vez se han

ejecutado.

EJECUCION DE POLITICAS PUBLICAS DE RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-No puede afectar derecho fundamental al mínimo vital a sectores más pobres y vulnerables de la población como vendedores ambulantes

ESPACIO PUBLICO FRENTE A OCUPACION POR PARTE DE VENEDORES INFORMALES-Exhorto a Alcaldía para que imparta a la Policía Nacional, la orden de que los agentes uniformados de policía se abstengan de dar trato indigno a vendedores ambulantes

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, MINIMO VITAL, TRABAJO, IGUALDAD Y CONFIANZA LEGITIMA-Orden a Alcaldía ofrezca un plan para reubicar temporalmente en un lugar donde pueda ejercer una actividad productiva como vendedor ambulante

Referencia: expedientes T-4.773.625

Demandante: Aldemar Jerez Quiroga

Demandado: Alcaldía Municipal de Villavicencio

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D. C., primero (1) de junio de dos mil quince (2015)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Villavicencio, el 17 de octubre de 2014, mediante el cual se revocó la decisión emitida por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de la citada ciudad, el 2 de septiembre de 2014, en el trámite de la acción de tutela promovida por Aldemar Jerez Quiroga, contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio.

I. ANTECEDENTES

1.1. La solicitud

El 19 de agosto de 2014, Aldemar Jerez Quiroga, en nombre propio, formuló acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio, por una presunta violación de sus derechos al trabajo, mínimo vital, vida en condiciones dignas, entre otros, en la que considera incurrió la entidad demandada con las medidas adoptadas dentro del programa de formalización para vendedores.

1.2. Los hechos

Los describe el demandante, así:

-Desde hace aproximadamente, nueve años, trabaja como vendedor informal en la ciudad de Villavicencio.

-Junto con un grupo de vendedores, fue reubicado temporalmente en los alrededores de la Plaza San Isidro con ocasión de un programa liderado por la Administración Municipal de Villavicencio y la Asociación de Trabajadores Informales -ASOTÍN- en cumplimiento del deber constitucional y legal, consistente en preservar la integridad del espacio público.

-Según el demandante, los comerciantes fueron convencidos de trasladarse del lugar donde efectuaban las ventas informales a la mencionada plaza, a través de una serie de artilugios, por parte de la Administración Municipal de Villavicencio y ASOTIN, pues les fueron prometidos casetas gratis, plante para trabajar, programas educativos para la formalización de empleo y subsidios por el tiempo de permanencia en el sitio de reubicación temporal, sin que nada de ello ocurriera.

Delata que las casetas fueron entregadas a personas que no son comerciantes y pertenecientes a una sola familia.

-Manifiesta que cumplió todos los requisitos para obtener la caseta, la cual entendió, en principio, que era gratuita, porque después le exigieron la suma de dos millones quinientos mil pesos moneda legal vigente (\$2'500.000.00), que no ha podido conseguir, toda vez que al encontrarse reportado ante las centrales de riesgo ninguna entidad financiera le

concede un crédito.

-Dice que debido a la escasez en las ventas, en el derredor de la Plaza San Isidro, se vio obligado a salir de allí y ejercer el comercio informal, nuevamente, en el centro de la ciudad de Villavicencio, donde debe sortear toda clase de operativos policiales, represión y una cruenta persecución de los guardas del espacio público, quienes con garrote en mano persiguen a los comerciantes, utilizan balas de goma para dispersarnos, profieren frases amenazantes en el sentido de judicializarnos o decomisarnos las mercancías, si omitimos las órdenes de desalojo o, si protestamos, incluso pacíficamente, agrega.

-Aduce que desde el día en que fueron reubicados en la Plaza San Isidro hasta la fecha, los comerciantes informales, han sido inhumanamente tratados con la grave consecuencia de que no pueden trabajar, ni obtener los ingresos necesarios para solventar sus necesidades y las de su familias.

-Frente a estos hechos, el señor Jerez Quiroga se cuestiona: ¿Cómo construir la paz, si nos golpean por el solo hecho de ocupar un pedazo de tierra?

Destaca que los vendedores no pretenden perjudicar a nadie, sino llevarles el sustento a sus hijos.

-Acercas de su situación personal, derivada de las medidas proyectadas dentro del programa de formalización para vendedores, el demandante señala que debe arriendo, no tiene que comer y padece la persecución inmisericorde de los guardas del espacio público. "Solo he podido trabajar por ratos, la policía dice que podemos trabajar solo en las tardes después de las 5 P.M., condenándonos a no poder vender nada."

1.3. Trámite procesal y oposición a la demanda de tutela

El Juzgado Séptimo Civil Municipal de Villavicencio, mediante auto del 20 de agosto de 2014, admitió la demanda y corrió traslado a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, y dispuso que se vinculara al trámite a la Asociación de Trabajadores Informales -ASOTÍN- y a las Secretarías de Gobierno, Control Físico y Gestión Social y Participación de la alcaldía demandada para que se pronunciaran sobre los hechos.

1.3.1. Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la Alcaldía Municipal de

Villavicencio y la Secretaría de Gobierno y Seguridad de la citada alcaldía, a través de la Jefe de la Oficina Jurídica y del Secretario de Gobierno, respectivamente, esgrimieron las razones por las cuales consideran que la acción de tutela resulta improcedente, las cuales pueden resumirse, así:

-La Alcaldía Municipal de Villavicencio no ha violado ningún derecho fundamental como lo manifestó el señor Jerez Quiroga en el escrito demandatorio.

-Destacan que normas de orden nacional y municipal prohíben la indebida ocupación del espacio público, lo cual es conocido por el demandante.

-Manifiestan que la Administración Municipal de Villavicencio, a través de la Secretarías de Control Físico y Competitividad y Desarrollo, ha adelantado diferentes programas de formalización para los vendedores ambulantes, a quienes se le ha exigido, el cumplimiento de algunos requisitos, a saber: documento de identidad, registro en la Cámara de Comercio vigente, Registro Único Tributario -RUT-, pago del impuesto de industria y comercio y capacitación a través las actividades programadas por la Secretaría de Competitividad.

-Advierten que los antedichos requisitos fueron cumplidos por el señor Jerez Quiroga, razón por la cual fue incluido en el programa de formalización, que le permitió ser beneficiario de la asignación de un módulo de venta, el cual no le fue, efectivamente, adjudicado, toda vez que no gestionó el trámite financiero ante la Secretaría de Competitividad y Desarrollo.

-Dicen que la Secretaría de Competitividad y Desarrollo, el 16 de junio de 2013, requirió al demandante para que viabilizara la entrega de los recursos financieros, so pena de retirarlo del programa de asignación de los módulos de venta, por incumplimiento de la totalidad de los requisitos, ya enunciados. Así mismo, se le indicó que sería incluido en sorteos posteriores.

Igualmente, se le exhortó para que se acercara a las oficinas de la Administración Municipal para obtener mayor información al respecto.

-Concluyen que las actuaciones de la Alcaldía Municipal de Villavicencio fueron ejecutadas en cumplimiento del imperativo constitucional establecido en los artículos 82 y 315 que

exigen la obligación de velar por la integridad del espacio público y lo dispuesto en la Ordenanza 507 de 2002 “Código de Policía y Convivencia Ciudadana del Meta”, entre otras normas.

1.3.2. Las Secretarías de Control Físico y Gestión Social y Participación de la alcaldía demandada y la Asociación de Trabajadores Informales -ASOTÍN- pese a que fueron notificadas del escrito introductorio de la tutela, no se pronunciaron al respecto.

1.4. Pretensiones

Aldemar Jerez Quiroga solicita que sean protegidos sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital, vida en condiciones dignas, entre otros y, en consecuencia, se ordene a la alcaldía demandada, que suspenda los desalojos violentos realizados con el fin de recuperar el espacio público, lo reubique en un sitio de la zona céntrica de Villavicencio con las condiciones adecuadas para trabajar y le pague los daños y perjuicios que le fueron causados con el fallido plan de formalización.

1.5. Pruebas

En el expediente obran como pruebas:

-Copia de la cédula de ciudadanía del señor Aldemar Jerez Quiroga (Folio 13 del cuaderno principal).

-Copia del Acta de compromiso de reubicación transitoria de vendedor ambulante de la zona centro al lote de la antigua Plaza San Isidro y compromiso de capacitación para la formalización N° 0127, suscrita entre Aldemar Jerez Quiroga y los Secretarios de Control Físico y Competitividad, Cr. Germán Eduardo Ayala y el Dr. Juan Manuel Toro (Folio 14 del cuaderno principal).

-Copia de la certificación expedida por la Secretaría de Competitividad y Desarrollo en la que consta que Aldemar Jerez Quiroga cursó y aprobó el Programa de Formación y Formalización como Empresario Formal (Folio 15 del cuaderno principal).

-Copia del oficio 1400-596-14 dirigido al señor Jerez Quiroga por parte de los Secretarios de Control Físico y Competitividad de la alcaldía demandada por medio del cual le

solicitaron que gestionara el trámite financiero ante la Secretaría de Competitividad y/o la Cooperativa de Ahorro y Crédito Congente para lograr el desembolso económico (Folio 16 del cuaderno principal).

-Copia del certificado de matrícula mercantil en la Cámara de Comercio de Villavicencio (Folios 17 y 18 del cuaderno principal).

-Copia de la certificación de ingresos mensuales del señor Jerez Quiroga expedida por el Contador Público Nilson Fernando Calbo Hernández (Folio 19 del cuaderno principal).

-Copia del formulario del Registro Único Tributario -RUT- a nombre de Aldemar Jerez Quiroga (Folio 21 del cuaderno principal).

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REvisa

1.1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Séptimo Civil Municipal de Villavicencio, mediante providencia del 2 de septiembre de 2014, concedió el amparo solicitado al considerar que, conforme a la jurisprudencia constitucional, es necesario que la Administración diseñe verdaderas políticas tendientes a proteger el derecho al trabajo de los comerciantes informales o de quienes resulten afectados con los planes de recuperación del espacio público.

Para el a quo, en el presente caso, el demandante, pese a que cumplió los requisitos exigidos en el programa de formalización para vendedores informales, liderado por la alcaldía demandada, por razones ajenas a su voluntad, no obtuvo la aprobación del crédito para acceder a la caseta o puesto de trabajo que le había sido asignado, al encontrarse reportado ante las centrales de riesgo, haciéndose de esta manera, imperioso que la accionada implemente otro mecanismo de financiación para que el señor Jerez Quiroga pueda desarrollar una actividad económica en una zona específica o dicho en otros términos, se garantice que emprenda una nueva actividad productiva que le permita asegurar su mínimo vital y el de su familia.

1.2. Impugnación

La Alcaldía Municipal de Villavicencio impugnó el fallo proferido por el Juzgado Séptimo

Civil Municipal de Villavicencio, al considerar que la Secretaría de Competitividad y Desarrollo del municipio de Villavicencio, solamente tiene como función la de realizar las capacitaciones para que los comerciantes puedan acceder a los respectivos créditos de formalización. Posteriormente, indicó, estos deben dirigirse a las entidades bancarias para adquirir un microcrédito para lo cual se requiere no estar reportado en las centrales de riesgo y cumplir los demás requisitos exigidos por la Superintendencia Bancaria y Solidaria.

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Villavicencio, mediante sentencia del 17 de octubre de 2014, revocó el fallo impugnado, al estimar que no es competencia del juez de tutela sino de la jurisdicción de lo contencioso administrativo verificar la legalidad de los actos administrativos que se han proferido como consecuencia del programa de formalización para vendedores y, los concernientes a la indebida ocupación del espacio público.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

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

2. Procedibilidad de la acción de tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, Aldemar Jerez Quiroga actúa en defensa de sus derechos e intereses, razón por la cual se encuentra legitimado para actuar como demandante.

2.2. Legitimación pasiva

La Alcaldía del Municipio de Villavicencio en su condición de autoridad pública, se encuentra

legitimada 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 le atribuye la violación de los derechos fundamentales en discusión.

2. Problema jurídico

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta y las decisiones de tutela adoptada por los jueces de instancia, en esta oportunidad le compete a la Sala de Revisión analizar, si las medidas adelantadas por la Alcaldía Municipal de Villavicencio dentro del programa de formalización para vendedores enmarcado dentro de su deber constitucional y legal de proteger la integridad del espacio público vulnera los derechos fundamentales de Aldemar Jerez Quiroga al trabajo, mínimo vital, vida en condiciones dignas, entre otros.

En otras palabras, se determinará, si las actuaciones desplegadas por la entidad demandada se ciñen al precedente constitucional relacionado con las pautas fijadas por esta Corporación para que proceda la recuperación del espacio público y la forma como debe operar en estos casos el poder, la función y la actividad de policía.

Con el fin de resolver el tema planteado, la Sala de Revisión reiterará la jurisprudencia constitucional referente: (i) el alcance y límite del deber de protección estatal del espacio público, frente a su ocupación indebida por parte de vendedores informales y, (ii) la naturaleza y límites de poder coercitivo de la Policía Nacional.

3. Alcance y límite del deber de protección estatal del espacio público, frente a su ocupación por parte de vendedores informales. Reiteración de Jurisprudencia

La Corte, ha analizado la controversia que genera la recuperación del espacio público cuando este se encuentra ocupado por los ciudadanos con fundamento en diversos preceptos consagrados en la Constitución Política como pasa a explicarse a continuación[1]

En la sentencia T-097 de 2011[2], se señalaron las siguientes disposiciones como aquellas que regulan el tema:

-El artículo 82 del Texto Fundamental establece que, “[e]s deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual

prevalece sobre el interés particular.”

-Así mismo, el artículo 315 de la Constitución Política relaciona entre las atribuciones del Alcalde, obedecer y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo municipal. En virtud del artículo 313 Superior, lo concerniente con el espacio público, es parte de los deberes que deben atender dichos funcionarios.

-Igualmente, el artículo 132 del Decreto 1355 de 1970, “por el cual se dictan normas sobre policía”, dispone: “Cuando se trate de la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición.”

-Además, el artículo 366 del mismo cuerpo normativo, consagra que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana son finalidades sociales del Estado, respecto de lo cual la Corte ha señalado: “La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos.”

[3]

Bajo este contexto, este Tribunal ha afirmado que las conductas orientadas a proteger el espacio público tienen el carácter de legítimas y la función de regular su uso corresponde a una verdadera necesidad colectiva lo que implica que sea un deber con preeminente atención[4].

Así, la protección del espacio público debe conciliar los diversos ámbitos o categorías sociales que se puedan encontrar inmersos en un lugar común, sin desconocer, en todo caso, el principio constitucional consagrado en el artículo 1° Superior, mediante el cual se garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses privados, en beneficio de

la colectividad.

En esta medida, la Corte ha señalado, de manera enfática, que a los particulares no le es posible exigir el reconocimiento de derechos sobre el espacio público, como quiera que “se trata de un bien inalienable, imprescriptible e inembargable”[5], cuya característica definitoria se refleja en la imposibilidad de que las personas pretendan ingresar a su patrimonio derechos reales sobre este.

No obstante lo anterior, esta Corporación a través de su jurisprudencia, ha advertido que emerge en esta problemática una tensión que se genera por un lado, en el deber de las autoridades estatales de proteger la integridad del espacio público cuya destinación es el uso común y prevalece frente al interés particular y, por el otro, en la concreción del derecho constitucional al trabajo de las personas que como consecuencia de su estado de marginalidad y exclusión del mercado laboral tienen como única opción para satisfacer sus necesidades básicas dedicarse a actividades comerciales informales, que desarrollan en aquel[6].

En ese orden de ideas, sin llegar a desconocerse que el interés general de preservar el espacio público debe prevalecer sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, resulta necesario, según la jurisprudencia constitucional, conciliar en forma proporcional y armoniosa los derechos y deberes en controversia. De ahí que, está permitido constitucionalmente, el desalojo de los vendedores informales del espacio público, siempre y cuando: (i) previo al desalojo, exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con la plena observancia de las reglas del debido proceso y (ii) se implementen políticas públicas que garanticen su reubicación[7]. Así, “corresponde a las autoridades administrativas velar por el cumplimiento de las reglas relativas a ese debido proceso, respecto de las diligencias de desalojo, con políticas que garanticen que los ocupantes no queden desamparados.”[8]

En esta medida, para la Corte el ejercicio de las potestades administrativas dirigidas a recuperar el espacio público, debe guardar armonía y cumplir los demás mandatos constitucionales, especialmente, el respeto por los derechos fundamentales de quienes puedan resultar perjudicados por esas actuaciones.

Para lograr dicho cometido, esta Corporación, en Sentencia T-773 de 2007[9], señaló que

al momento de diseñar y ejecutar las políticas, programas y medidas de recuperación del espacio público, las autoridades competentes tienen el deber constitucional de estudiar la situación de los ocupantes del espacio público con toda la diligencia, prolijidad y sensibilidad social que esta requiere, haciendo énfasis en la incorporación de variables socioeconómicas reales dentro del proceso de formulación y ejecución señalado, con el propósito de evitar el acaecimiento de efectos contrarios al goce efectivo de los derechos fundamentales. Lo que se debe propender, en definitiva, es garantizar estos derechos, a través de decisiones complementarias que hagan parte integrante de la política, programa o medida buscada.

Si lo anterior no es posible, concluye la sentencia en comento, “el adelantamiento de la política, programa o medida resultará, por su propia naturaleza y por sus efectos, contrario al orden constitucional y en especial al goce efectivo de los derechos fundamentales (art. 2, C.P.), incluso si se ampara formalmente en el cumplimiento de un determinado cometido estatal, como el de preservar el espacio público.”

En ese orden de ideas, este Tribunal, 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 las personas sobre las que se generó una expectativa favorable relacionada con la ocupación de una zona catalogada de uso público[10].

4. Naturaleza y límites de poder coercitivo de la Policía Nacional

Como se indicó en el primer apartado de esta providencia, los motivos que llevaron a Aldemar Jerez Quiroga a acudir a la acción constitucional en búsqueda de la protección de sus derechos fundamentales, no se reduce solamente, al enjuiciamiento de las medidas adoptadas dentro del programa de formalización para vendedores liderado por la alcaldía demandada, sino también, a su situación como vendedor informal, afectado por ciertas medidas policivas orientadas a preservar el espacio público que se traducen, en persuciones, amenazas y maltratos, -sin que su dicho haya sido desvirtuado por la accionada, pues no hizo referencia alguna a la forma cómo el Comandante de la Policía Nacional en esta jurisdicción, está cumpliendo las órdenes impartidas por la máxima autoridad del municipio frente a la ocupación indebida del espacio público, por lo cual se le

habrá de dar crédito a tal afirmación.

En la Sentencia T-772 de 2003[11], la Corte se ocupó de este tema y por su pertinencia frente al caso planteado, se reiterarán las consideraciones efectuadas en torno a la forma como deben ejecutarse las labores de preservación del espacio público por parte de las autoridades encargadas de ello.

Según esta providencia, una de las acepciones de la noción de “policía”, se refiere: (i) a ciertas formas de la actividad coercitiva del Estado que se comprenden bajo la categoría genérica de “policía administrativa”, que buscan preservar el orden público y restablecerlo cuando fuere necesario. Se trata en este caso del poder, la función y la actividad de policía, cada uno de los cuales es ejercido por determinadas autoridades y funcionarios competentes, dentro de los límites que le son propios y (ii) a la colaboración que prestan ciertos organismos a las autoridades judiciales en el desarrollo de sus funciones de investigar los delitos: la “policía judicial”.

El ejercicio de la policía administrativa, conforme esta decisión, se traduce por su finalidad de preservación del orden público, en la posibilidad de regular y limitar los derechos y libertades de los asociados, a través de la expedición de normas generales de comportamiento para los ciudadanos, actos jurídicos concretos para aplicar las normas de policía a situaciones particulares y, finalmente, esos actos ejecutados mediante operaciones materiales por parte de los cuerpos y agentes uniformados que ejercen materialmente la fuerza pública conocida como la “actividad de policía”.

La distinción entre el poder, la función y la actividad de policía fue abordada por la Corte en dicho proveído, así:

“(a) El poder de policía consiste en la facultad de dictar las normas de policía que regulan el comportamiento ciudadano, garantizando el orden público y el ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos. Se trata, así, de un poder de índole normativa, con naturaleza limitativa de las libertades personales en términos previos, impersonales y abstractos.

(b) La función de policía es la ‘gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por este’; se trata de la concreción de los mandatos elaborados por las autoridades que detentan el poder de policía, para así

aplicarlos a casos y situaciones concretas. La función de policía, que implica el ejercicio de un determinado poder decisorio reglado –esto es, limitado por los preceptos de la norma de policía-, es ejercida por las autoridades administrativas, no uniformadas, de policía, a quienes se les ha asignado tal competencia por parte del poder de policía: los Superintendentes, los Alcaldes, los Inspectores de Policía. Sobre esta función, se explicó en la sentencia T-490 de 1992, recién citada: ‘La función de policía puede dar lugar al ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de las autoridades administrativas. El ejercicio de la función de policía exige el uso racional y proporcionado de la fuerza, así como la escogencia de los medios más benignos y favorables para proteger los derechos fundamentales al momento de contrarrestar los peligros y amenazas que se ciernen sobre la comunidad. Desde una perspectiva constitucional, la imposición de penas correctivas por parte de la administración no riñe con las normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales, siempre y cuando en el procedimiento respectivo sean respetadas las garantías procesales que protegen la libertad personal y el debido proceso (CP arts. 28, 29 y 31), sin perjuicio desde luego de mantener abierta la posibilidad de recurrir ante los jueces en defensa de sus derechos constitucionales fundamentales (CP art. 86)’.

(c) La actividad de policía, ejercida por los oficiales, suboficiales y agentes del cuerpo armado de la Policía Nacional, que forma parte de la Fuerza Pública, consiste en la simple ejecución material de las decisiones adoptadas por los funcionarios que detentan la función de policía. En ese orden de ideas, los agentes uniformados de policía son meros ejecutores del poder y de la función de policía; no expiden actos ni adoptan decisiones, sino que actúan. Sólo pueden cumplir sus funciones constitucionales y legales frente a la existencia de un mandato u orden, específico o general, ocasional o permanente, expedido por un funcionario de policía dentro de los límites trazados por el poder normativo de policía. Se trata de una actividad estrictamente material, no jurídica, en virtud de la cual no se puede reglamentar ni regular la libertad; igualmente, en el contexto de un Estado de Derecho, se trata de una actividad material estrictamente reglada: dicha regulación jurídica es necesaria en la medida en que, a diferencia de los actos normativos y jurídicos de policía, los actos materiales de la policía provocan, precisamente por su carácter material, consecuencias sobre las personas, especialmente sobre su integridad corporal, que pueden llegar a ser irremediables –puesto que las operaciones materiales, una vez ejecutadas, no se pueden anular ni deshacer-.”

En el contexto de esta distinción, reitera este Tribunal en el mentado fallo, que en Sentencia C-024 de 1994[12] ya la Corte había señalado que: “la Policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado Social de Derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía. La preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público”. Así, se concluye que el ejercicio de estas manifestaciones de la actividad estatal de policía administrativa, cuyo objetivo es garantizar el ejercicio ordenado de los derechos y libertades en el ámbito del orden público, se encuentra circunscrito por los mandatos constitucionales y por su finalidad misma.

Bajo esta perspectiva, según la providencia tantas veces mencionada, existen ciertas pautas y límites obligatorios para quienes integran y ejercen la policía administrativa, entre los cuales sobresalen: (i) el principio de legalidad[13]; (ii) toda medida de policía debe estar dirigida hacia la garantía y preservación del orden público[14]; (iii) las medidas adoptadas por la policía sólo pueden ser aquellas que sean estrictamente necesarias para conservar y restablecer de manera eficaz el orden público[15]; (iv) las medidas de policía deben ser proporcionadas, de conformidad con el fin que se persigue y la gravedad de circunstancias en las cuales se aplican; todo exceso está proscrito[16] y, (v) principio de igualdad[17].

Puntualizó, la Corte en la sentencia precitada, que cuando un funcionario o agente de policía hace uso indebido de la coerción estatal frente a un ciudadano, este último tiene la oportunidad de controvertir la legalidad de la respectiva actuación, ello con el fin de alcanzar la protección de sus derechos y el resarcimiento del daño que se haya causado. Así, los funcionarios o agentes de la policía que incurran en ilegalidades o arbitrariedades estarán sujetos a distintos tipos de responsabilidad -civil, penal y disciplinaria-, que pueden confluir frente a una misma actuación irregular. Ello es especialmente importante frente a

los actos materiales desarrollados en ejercicio de la actividad de policía, puesto que estos, por su carácter fáctico, no pueden ser anulados, suprimidos ni “deshechos” una vez se han ejecutado.

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

5. Análisis del caso concreto

Las pruebas obrantes en el proceso demuestran que:

-Aldemar Jerez Quiroga ocupó por un periodo prolongado, el espacio público de Villavicencio, específicamente, en el centro de dicha ciudad.

-La Alcaldía Municipal de Villavicencio adelanta acciones administrativas tendientes a la recuperación del espacio público de la ciudad, motivo por el cual trasladó, transitoriamente, al señor Jerez Quiroga, entre otros vendedores, a los alrededores de la Plaza San Isidro.

-Con el propósito de despejar el espacio público, la alcaldía demandada y un grupo de vendedores ambulantes, informales y estacionarios de Villavicencio, entre los que se encuentra el demandante, suscribieron un “ACTA DE COMPROMISO O DE REUBICACIÓN TRANSITORIA DE VENDEDOR AMBULANTE DE LA ZONA CENTRO AL LOTE DE LA ANTIGUA PLAZA SAN ISIDRO Y COMPROMISO DE CAPACITACIÓN PARA LA FORMALIZACIÓN”, por medio del cual, estos últimos se obligaron a: (i) reubicarse de forma temporal en el área perimetral del espacio público que colinda al lote de la antigua Plaza San Isidro; (ii) asistir a la totalidad de módulos de formación (iii) abstenerse de ocupar el espacio público en la zona centro de Villavicencio con las ventas ambulantes, informal o estacionaria habituales, similares o diferentes a las que venía ejerciendo, so pena de ser expulsado del mentado programa, entre otras.

-El demandante y al parecer un grupo de vendedores que habían sido trasladados provisionalmente de la zona centro de Villaviencio a un área cercana a la Plaza San Isidro, se vieron impelidos, a regresar nuevamente al lugar donde se pretendía recuperar el espacio público porque no lograron vender los productos que comercializaban, lo que repercutió en sus ingresos y de contera en la satisfacción de sus necesidades básicas y las

de su familia.

Lo anterior, demuestra que la Alcaldía de Villavicencio, no evaluó suficientemente, si la medida que empleó para recobrar el espacio público, consistente en la ubicación temporal en la zona periférica de la añosa Plaza San Isidro, de los vendedores ambulantes, informales y estacionarios que se encontraban en el centro de la ciudad, mientras accedían a los nuevos módulos de venta dispuestos dentro del programa de formalización, respondía a la necesidad que estos tenían de seguir ganando su sustento a través de la comercialización de distintos productos.

Recuérdese que según la jurisprudencia, se debe adelantar, en forma simultánea a la ejecución de la política en cuestión, las medidas pertinentes para contrarrestar el daño recibido, de tal manera que se respete el núcleo esencial del derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad de las personas que sin oportunidades económicas en el sector formal se dedican a la labor del comercio informal.

-Lo mismo puede predicarse de la fórmula propuesta por la alcaldía demandada en lo referente a la financiación de los módulos de venta destinados para los beneficiarios del mencionado programa, pues la financiación de los recursos a través de entidades financieras, no evalúa la situación de la persona que pertenece a un sector vulnerable de la sociedad que sin un trabajo en el sector formal deriva sus ingresos de la venta callejera y que dada la exigencia de una serie de condiciones para quien acude a ellas en pos de la satisfacción de una necesidad económica no las cumplen y con ello ve truncado su anhelo de obtener un espacio donde trabajar porque le es imposible con su propio pecunio cancelar la cuota señalada por la Administración Local para acceder al mismo.

Para la Corte, estas medidas no resultan siempre eficaces, toda vez que no responden a la realidad social y económica en la que se encuentra no solamente la comunidad villavicense, sino la mayoría de ciudades del país, que ante el creciente desempleo imperante, obliga a mas ciudadanos a buscar mediante la venta de productos en el espacio público, la satisfacción del mínimo vital, como sucede en el caso del demandante, quien como quedó dicho, ve cada día mas alejada su posibilidad de seguir vendiendo sus productos en el lugar que la Administración ubicó los módulos de venta, pues no le es fácil adquirir un préstamo a través de una entidad financiera dado su reporte ante las centrales de riesgo.

-Por otro lado, para la Sala, una merecida censura debe predicarse de las actuaciones policivas que, según el demandante, se traducen en un maltrato físico y verbal a los vendedores que ocupan el espacio público de la ciudad de Villavicencio. Trato indigno, que desconoce abiertamente como quedó reseñado en el capítulo anterior, las pautas, principios y reglas que la jurisprudencia ha trazado para quienes integran la policía administrativa, razón por la cual se impartirá una orden al respecto.

En razón de lo anterior, la Sala de Revisión concluye que las medidas adoptadas dentro del programa de formalización para vendedores, orientadas por la alcaldía demandada vulneran los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de Aldemar Jerez Quiroga porque resultan insuficientes para solventar la situación en la que se encuentra aquel.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala de Revisión revocará la providencia del juez de segunda instancia, por la cual se negó la protección y, en su lugar, tutelaré los derechos fundamentales de Aldemar Jerez Quiroga, al trabajo, mínimo vital, vida en condiciones dignas, entre otros, y ordenará a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, de no haberlo efectuado que, en el término de diez (10) días, contado desde la notificación de esta providencia, le ofrezca un plan que contemple medidas apropiadas y suficientes para reubicarlo temporalmente 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 (30) días, contado desde la notificación de esta decisión, examine una alternativa económica viable encaminada a que el demandante pueda adquirir la suma de dos millones quinientos mil pesos moneda legal vigente (\$2'500.000) necesaria para adquirir el módulo de venta del que fue beneficiario.

Finalmente, la Sala exhortará al Alcalde Municipal de Villavicencio para que imparta al Comandante de la Policía Nacional de dicha ciudad, la orden de que los agentes uniformados de policía que ejecutan operativos de preservación del espacio público, se abstengan de dar un trato indigno a los vendedores que lo ocupan.

La Corte Constitucional aclara que la protección de los derechos fundamentales del demandante no implica la interrupción o suspensión de los planes y programas que la Administración del municipio de Villavicencio haya emprendido a fin de recuperar el espacio público, en cumplimiento de su deber constitucional y legal en la materia.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de fecha 17 de octubre de 2014 proferido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Villavicencio, el cual revocó, a su vez, el dictado por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Villavicencio, el 2 de septiembre de 2014, concediendo la tutela presentada por el señor Aldemar Jerez Quiroga. En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos al trabajo, mínimo vital y vida en condiciones dignas del demandante.

Segundo.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, de no haberlo efectuado que, en el término de diez (10) días, contado desde la notificación de esta providencia, le ofrezca un plan que contemple medidas apropiadas y suficientes para reubicarlo temporalmente 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 (30) días, contado desde la notificación de esta decisión, examine una alternativa económica viable encaminada a que el demandante pueda adquirir la suma de dos millones quinientos mil pesos moneda legal vigente (\$2'500.000) necesaria para adquirir el módulo de venta del que fue beneficiario.

Tercero.- EXHORTAR al Alcalde Municipal de Villavicencio para que imparta al Comandante de la Policía Nacional de dicha ciudad, la orden de que los agentes uniformados de policía que ejecutan operativos de preservación del espacio público, se abstengan de dar un trato indigno a los vendedores que lo ocupan.

Cuarto.- LÍBRENSE por la Secretaría General de esta Corporación, en cada uno de los procesos, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Ausente en comisión

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Estas consideraciones fueron expuestas en la Sentencia T-970 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[3] SU-360 de mayo 19 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

[4] Corte Constitucional. Sentencia T-203 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

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

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

[7] Corte Constitucional, Sentencia T-396 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[8] Véase Sentencia T-097 del 22 de febrero de 2011. M.P. Nilson Elías Pinilla Pinilla.

[9] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

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

[11] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[12]M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[13]Conforme la Sentencia T-772 de 2003, “Esto quiere decir que cualquier ejercicio de la coerción estatal, esto es, de la fuerza legítima que detenta el Estado, por parte de los funcionarios de policía y de los miembros del cuerpo uniformado de Policía, deben estar sustentados en un determinado título jurídico de coerción. Y una vez expedido tal título por el poder de policía, corresponde a las autoridades judiciales controlar la legalidad de su materialización a través de la función y la actividad de policía. Este principio es especialmente importante en lo que toca al ejercicio de la actividad de policía: ésta supone, para poder materializarse en actos concretos, la existencia de un motivo concreto previsto específicamente en las normas de policía que autorizan el ejercicio de la coerción; de no presentarse tal motivo en la realidad fáctica, estrictamente adecuado a su definición legal, no se podrá hacer uso de la fuerza estatal, y de hacerlo, se estará frente a un abuso policivo.”

[14]El orden público entendido, según la providencia aludida, “como un objetivo en sí mismo, sino como un medio para permitir el ejercicio de las libertades y derechos de la ciudadanía, por lo cual no puede convertirse en una simple represión de las libertades, y no puede aplicarse para limitar el ejercicio legítimo de los derechos de las personas – únicamente para combatir las perturbaciones a la seguridad, tranquilidad y salubridad colectivas que amenacen con obstaculizar u obstaculicen el pleno ejercicio de tales derechos. En un régimen democrático, el orden público no puede degenerar en una negación de las libertades: debe entenderse como un encuadramiento o regulación jurídica de las mismas, que permite su conciliación y ejercicio armónico.”

[15]“Dicha ‘necesidad’ se refiere a la relación directa entre una situación de hecho y la aplicación de un medio de acción a disposición de las autoridades; se debe analizar con un estándar esencialmente flexible según el tiempo, el lugar y demás circunstancias del caso. Además, se trata de un parámetro que debe guiar tanto a quienes ejercen el poder de policía, como a quienes detentan la función y ejecutan la actividad de policía”.

[16]“La proporcionalidad, definida como una relación de adecuación entre los medios aplicados por las autoridades de policía y los fines que éstas buscan, se manifiesta tanto al nivel del poder de policía –puesto que las normas expedidas en virtud de este deben prever respuestas proporcionales ante las situaciones que pongan en peligro o afecten el orden público–, como al nivel de la función y actividad de policía –que únicamente podrán

concretar y ejecutar, respectivamente, los mandatos del poder de policía, en forma proporcional, según las circunstancias que deban afrontar-.”

[17] “En aplicación del principio de igualdad, el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía no puede convertirse en fuente de discriminación para ciertos sectores poblacionales, ya que todas las personas tienen derecho a recibir la misma protección por parte de las autoridades (art. 13, C.P.)”.