

Sentencia T-481/14

DERECHO AL MINIMO VITAL, TRABAJO Y VIDA DIGNA DE PESONA EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Procedencia de tutela de vendedor ambulante

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

El deber estatal de protección y conservación del espacio público no es absoluto. Su ejercicio tiene límites consagrados en la Constitución, principalmente en los postulados de la confianza legítima, el trabajo y el mínimo vital. En casos de ocupación indebida del espacio público por parte de comerciantes informales, cualquier política tendiente a recuperar dichos espacios, que suponga una afectación al goce efectivo de sus derechos, debe adelantarse con plena observancia de la totalidad de los imperativos fundamentales consagrados en la Carta, especialmente aquellos dirigidos a proteger a las personas en situación de vulnerabilidad con ocasión de su contexto socio-económico, y los postulados que garantizan las expectativas legítimas y el mínimo existencial. Reiterada jurisprudencia constitucional ha delimitado el alcance del deber estatal de conservación del espacio público en casos de comerciantes informales. Se ha establecido, en términos generales, que (i) las autoridades no pueden interrumpir arbitrariamente la actividad económica de un comerciante informal que ocupa el espacio público, en perjuicio de su confianza legítima y los derechos al trabajo y al mínimo vital, (ii) lo que supone crear una política de recuperación del espacio público proporcional y razonable, que además integre alternativas de reubicación adecuadas. La confianza legítima ha sido el medio constitucional más utilizado por la Corte para armonizar el deber de preservar el espacio público con los intereses fundamentales de los vendedores informales. En múltiples sentencias, diferentes salas de revisión han tutelado los derechos de los reclamantes, si demuestran que sus conductas comerciales las han desarrollado en el espacio público con anterioridad a la intervención de la administración, y que las actuaciones u omisiones de esta última les ha generado la percepción legítima de que sus actividades eran jurídicamente aceptadas.

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

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

ESPACIO PUBLICO FRENTE A OCUPACION POR PARTE DE VENDEDORES INFORMALES-Protección a personas en situación de discapacidad

Cuando están en juego los intereses de personas con disminuciones físicas relevantes, la protección de sus derechos al trabajo y al mínimo vital puede ser más amplia, en el sentido de que los deben integrar a un programa de reubicación que contenga medidas para garantizar su derecho al mínimo vital en condiciones de igualdad.

DERECHO AL MINIMO VITAL, TRABAJO Y CONFIANZA LEGITIMA-Vulneración por Alcaldía al transgredir derechos fundamentales de vendedor ambulante en situación de discapacidad

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, MINIMO VITAL, TRABAJO, IGUALDAD Y CONFIANZA LEGITIMA-Orden a Alcaldía inscribir en el censo de vendedores y brindar una alternativa económica, laboral o de reubicación al accionante, quien se encuentra en situación de discapacidad

Referencia: expediente T-4263728

Acción de tutela instaurada por Jorge Eliecer Duque Moncada contra la Alcaldía Municipal de Pereira, Risaralda.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Pereira, el veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013), dentro de la acción de tutela promovida por Jorge Eliecer Duque Moncada contra la Alcaldía Municipal de Pereira.

El expediente de la referencia fue escogido para revisión mediante Auto del dieciocho (18) de marzo de dos mil catorce (2014), proferido por la Sala de Selección Número Tres (3).

I. ANTECEDENTES

Jorge Eliecer Duque Moncada, quien tiene treinta y siete (37) años de edad[1] y una pérdida de la capacidad laboral del sesenta y nueve punto quince por ciento (69.15%),[2] presentó acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Pereira en defensa de sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital. Sostiene que la entidad demandada, so pretexto de recuperación del espacio público, le ha impedido en diversas ocasiones desarrollar su actividad económica de venta de minutos de celular y aguacates, sin tener presente que es su única fuente de ingresos y de su familia, y que la ha realizado desde hace dieciséis (16) años en el mismo lugar.

La acción de tutela está fundamentada en los siguientes

1. Hechos

1.1. Jorge Eliecer Duque Moncada manifiesta que desde hace dieciséis (16) años es vendedor de aguacates “en la calle 20 entre carreras 7ª y 6ª, frente a la entrada del Centro Comercial Estación Central de la ciudad de Pereira”,[3] y que su puesto de trabajo ocupa un espacio público correspondiente a “un asiento pequeño”. [4] A dicha actividad le añadió la venta de minutos de celular, con el objeto de generarse más ingresos.

1.2. Indica que el veintinueve (29) de noviembre de dos mil trece (2013), un personal de la Alcaldía de Pereira le decomisó “de manera imprevista y sin [su] autorización” la mercancía que llevaba consigo, informándole además que no podía realizar sus ventas porque “estaba afectando el espacio público”. [5] Explica que para recuperar sus productos debió desplazarse hasta la “calle 44 con carrera 8ª a una bodega”, en la cual le devolvieron los

aguacates “en mal estado y podridos”.

1.3 Esa misma situación se repitió el tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013), cuando el personal de ‘espacio público’ le decomisó nuevamente los aguacates y además le señaló que “para poder continuar con sus ventas debía contar con la palanca o ayuda de un político”. [6] Ese día debió dirigirse nuevamente a otro lugar para reclamar los aguacates en mal estado.

1.4. Con base en lo anterior, el peticionario presentó la acción de tutela que ahora es objeto de revisión. Allí solicita el amparo de sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital, y que se ordene a la entidad demandada que “se abstenga de realizar cualquier tipo de actos tendientes a impedir [su] labor como comerciante informal, tales como el retiro de los aguacates o las sillas donde [se] ubica”. [7] Explicó que la venta informal de sus productos es el único medio de subsistencia para él y su familia, y que no puede acceder al mercado de trabajo en condiciones favorables porque tiene una pérdida de la capacidad laboral del sesenta y nueve punto quince por ciento (69.15%), [8] que afecta sustancialmente el movimiento de sus extremidades superiores.

1.5. Agregó que el amparo de sus derechos es urgente, porque es una persona en estado de debilidad manifiesta debido a sus limitaciones físicas, que no cuenta con una regularidad económica que le permita velar plenamente por su derecho al mínimo vital y de su familia, compuesta por su esposa y su hija. [9]

1.6. Establece que nunca se le ha censado, ni ofrecido alguna alternativa económica o beneficio al cual pudiera acudir para mitigar el impacto de la interrupción de su actividad.

2. Respuesta de la entidad demandada

La Alcaldía Municipal de Pereira solicitó que se denegara el amparo de los derechos fundamentales al accionante. Argumentó (i) que interrumpió la actividad económica de este último en desarrollo de su función constitucional de preservar el espacio público, y que tal actuación debe predicarse legal en tanto se ejerció con base en el Acuerdo No. 63 de 2006, mediante el cual el Concejo Municipal de Pereira confirió facultades a la Alcaldía Municipal para la reubicación de vendedores informales, estacionarios y ambulantes. Señaló,

además, (ii) que las personas no se pueden apropiar de hecho del espacio común so pretexto del derecho al trabajo, pues se impide la materialización del principio constitucional de prevalencia del interés general sobre el particular. Y finalmente, (iii) respecto del caso específico del accionante, dijo que el hecho de ser persona en situación de discapacidad no lo exime de cumplir el deber de respetar los bienes de uso público, y que si desea vender aguacates debe acudir a “lugares específicos y organizados para expender verduras y frutas como son las plazas de mercado”. Señalándole, además, puede solicitar ayuda al “Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad” del Departamento de Risaralda, en el cual puede aspirar a un trabajo acorde con sus condiciones físicas, y que en el Municipio se han desarrollado programas de reubicación para comerciantes informales, como consta en la Resolución 2571 de 2007,[10] por medio de la cual se otorgaron beneficios de reubicación a esta población. El actor no se encuentra inscrito en la lista de beneficiarios de los programas de reubicación.[11]

3. Decisión que se revisa

El Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Pereira denegó el amparo de los derechos fundamentales al accionante, mediante sentencia del veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013). Explicó que la actuación de la Alcaldía demandada “va encaminada a hacer cumplir las normas constitucionales y legales referentes al manejo del espacio público con actuaciones legítimas”, y dado que el peticionario no contaba con una autorización “para ejercer una actividad informal en su lugar de ubicación”, debía predicarse “la licitud de la labor desempeñada por la accionada”.

El fallo no fue impugnado dentro del término correspondiente,[12] por lo que no se surtió el trámite de segunda instancia.[13]

4. Actuaciones surtidas en sede de revisión

El señor Jorge Eliecer Duque Moncada envió un escrito a la Corte manifestando que actualmente ocupa el mismo espacio público en la Calle 20 de la Ciudad de Pereira, del cual fue desalojado, pero que solo se dedica a la venta de minutos de celular porque quiere evitar que eventualmente le decomisen los aguacates. Manifestó, adicionalmente, que la venta de aguacates no varía sustancialmente el tamaño de su puesto de trabajo, pero que sí disminuye de manera relevante su nivel de ingresos.[14]

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala es competente para revisar el fallo de tutela referido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso y problema jurídico

2.1. El accionante considera que la Alcaldía de Pereira vulneró sus derechos al trabajo y al mínimo vital, al impedirle desarrollar con normalidad su actividad económica de venta informal de minutos de celular y aguacates en una vía pública. Señala que le han decomisado sus mercancías en -al menos- dos (2) ocasiones y que dicha actividad es la única fuente de ingresos suya y de su familia, pues debido a que tiene una pérdida de la capacidad laboral del sesenta y nueve punto quince por ciento (69.15%) se encuentra en desventaja relevante para acceder al mercado de trabajo. Por su parte, la Alcaldía de Pereira sostiene que es su deber constitucional velar por la libre circulación de todos los ciudadanos en el espacio público, y que los particulares no pueden apropiarse del mismo alegando el derecho al trabajo porque la Carta dispone la prevalencia del interés general sobre el particular. Así mismo, argumenta que tanto la administración municipal como departamental tienen programas de inclusión y reubicación de trabajadores informales, además de proyectos de apoyo para la población en situación de discapacidad, y que es deber del actor recurrir a ellos.

2.2. Corresponde a la Sala Primera de Revisión resolver el siguiente problema jurídico: ¿un municipio (el Municipio de Pereira) vulnera los derechos al trabajo y al mínimo vital de un trabajador informal que padece una discapacidad relevante, al impedirle desarrollar normalmente su actividad económica de venta de productos en espacio público, argumentando el cumplimiento de un deber constitucional, a pesar de que (i) dicha actividad es su única fuente de ingresos, (ii) lleva trabajando en ese mismo lugar por más de dieciséis (16) años, y (iii) no le han ofrecido reubicación en otro sitio, salvo la indicación de que labore en la plaza de mercado, para lo cual carece de recursos económicos, pues esos puestos tienen un costo muy alto para sus ingresos?

2.3. Para estudiar el problema jurídico, la Sala utilizará la siguiente metodología: (i) examinará la procedencia de la acción de tutela presentada por Jorge Eliecer Duque Moncada y, posteriormente, (ii) resolverá el caso concreto con el apoyo de reiterada jurisprudencia constitucional relativa al cumplimiento del deber estatal de preservar el espacio público en el marco de un Estado Social de Derecho.

3. La acción de tutela presentada por Jorge Eliecer Duque Moncada es procedente para reclamar la defensa de sus derechos al trabajo y al mínimo vital

3.1. La acción de tutela procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (art. 86, CP), hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

3.2. Cuando se reclama la protección de los derechos al trabajo y al mínimo vital contra actuaciones relacionadas con la restitución del espacio público, la Corte ha sostenido, por lo general, que la tutela es el mecanismo de defensa judicial por excelencia para el trámite de las pretensiones, pues los mecanismos judiciales existentes para controlar las actuaciones de la administración se consideran ineficaces o se busca evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.[15] En la mayoría de estos casos, las personas reclamantes se encuentran en circunstancias apremiantes que justifican la intervención del juez constitucional, pues no solo enfrentan un contexto socio-económico adverso, sino que también recurren a la venta informal de productos en la vía pública porque no pueden acceder en condiciones de igualdad al mercado laboral, ya sea por alguna pérdida de aptitudes laborales o por los niveles de desempleo existentes.

3.3. Por ejemplo, en la sentencia T-437 de 2012,[16] la Sala Tercera de Revisión declaró procedente una acción de tutela mediante la cual se reclamaba la protección de los derechos a la vivienda, el trabajo y al mínimo vital, como consecuencia de una solicitud de restitución de un bien de espacio público, dentro del cual el actor habitaba y ejercía una actividad comercial informal. En esa ocasión, se encontró que los mecanismos en la

jurisdicción contenciosa administrativa no eran eficaces ni idóneos, pues, entre otras cosas, la persona reclamante tenía una pérdida de capacidad laboral del cincuenta punto cero cinco por ciento (50.05%). La Sala expresó lo siguiente:

“[...] la acción de tutela es procedente pues para la Sala los demás mecanismos contemplados en la jurisdicción no son eficaces o idóneos, y adicionalmente nos encontramos ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable, como se señalará a continuación. || En primer lugar, el accionante de 51 años de edad, habita junto con su hijo - menor de edad- desde el año de 1994 en el bien objeto de recuperación. En respuesta a los requerimientos sobre su condición económica, éste manifestó que sólo obtiene ingresos de la actividad comercial que desarrolla en el bien ocupado y no puede desempeñarse en otro oficio, o conseguir otro trabajo, pues padece de una limitación visual del 75%. Como prueba anexa un certificado médico, la copia de su historia clínica y la calificación de discapacidad expedida por la Junta Regional de Discapacidad que indica que éste padece una discapacidad laboral del 50.05%. Con base en lo anterior y de acuerdo con lo establecido en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, se concluye que el accionante es un sujeto de especial protección”.

3.4. En el caso objeto de estudio diferentes aspectos llevan a concluir que la acción de tutela presentada por Jorge Eliecer Duque Moncada es procedente. Primero, es una persona que tiene una pérdida de capacidad laboral del sesenta y nueve punto quince por ciento (69.15%) que le genera una limitación funcional relevante, por lo que puede afirmarse que es sujeto de especial protección constitucional. Segundo, la actuación del juez de tutela es urgente y las medidas para proteger los derechos impostergables, pues el actor encuentra serios obstáculos para ofrecer en el mercado laboral su fuerza de trabajo en condiciones de igualdad, y generarse así fuentes de ingresos diferentes a la venta informal de productos, por lo que la actuación de la demandada pone en grave riesgo sus medios para procurarse un mínimo vital en condiciones de dignidad. Y tercero, dadas las circunstancias anteriores, resulta desproporcionado exigirle al actor que acuda a la justicia ordinaria para la defensa de sus derechos, pues ello supondría que realizara trámites que en razón de su estado de salud constituirían una carga irracional, y en términos económicos resultaría muy onerosa.

La Constitución Política consagra una protección especial para las personas que en razón

de sus condiciones físicas se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta (arts. 13 y 47, CP), y la jurisprudencia constitucional ha sostenido pacíficamente que esa protección se predica de las personas con pérdidas de capacidad relevantes, en tanto su estado físico les impide proveerse en condiciones de igualdad los bienes indispensables para satisfacer sus necesidades básicas. Dicha protección especial no es meramente retórica, sino que tiene un contenido específico dentro del ordenamiento jurídico, que en materia de estudio de procedibilidad de la acción de tutela impone a las autoridades judiciales especial diligencia, cuidado y atención en el examen formal, teniendo presente que tal grupo poblacional merece un trato preferencial frente a los demás ciudadanos, ya que, como se dijo, están en circunstancias desventajosas para generarse fuentes de ingresos.

3.5. En este contexto, se hace palmaria la difícil situación por la que atraviesa el accionante, por lo que a la luz de los postulados constitucionales se evidencia una ausencia de idoneidad y eficacia de los otros medios para garantizar el ejercicio de sus derechos constitucionales, además de que debe garantizarse su acceso a la justicia en condiciones dignas.

Siguiendo con la metodología propuesta, a continuación se examinará de fondo el asunto.

4. Las políticas de recuperación del espacio público deben respetar la confianza legítima y los derechos al trabajo y al mínimo vital de los comerciantes informales

4.1. El artículo 82 de la Constitución Política pone en cabeza del Estado el deber de “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular [...]”. Ese deber está fundamentado en el derecho de todos los ciudadanos a acceder libremente y en condiciones de igualdad a los bienes de uso público, sin que al respecto pueda prevalecer el interés de una persona sobre el de la comunidad. Los espacios abiertos son lugares de interacción social en los cuales los administrados ejercen sus libertades y confluyen con sus intereses, por lo cual, en principio, nadie puede apropiarse de ellos para utilizarlos exclusivamente (y excluyentemente), y es deber de las autoridades intervenir en las actuaciones de quienes así procedan.

4.2. Sin embargo, el deber estatal de protección y conservación del espacio público no es absoluto. Su ejercicio tiene límites consagrados en la Constitución, principalmente en los postulados de la confianza legítima, el trabajo y el mínimo vital. En casos de ocupación indebida del espacio público por parte de comerciantes informales, cualquier política tendiente a recuperar dichos espacios, que suponga una afectación al goce efectivo de sus derechos, debe adelantarse con plena observancia de la totalidad de los imperativos fundamentales consagrados en la Carta, especialmente aquellos dirigidos a proteger a las personas en situación de vulnerabilidad con ocasión de su contexto socio-económico, y los postulados que garantizan las expectativas legítimas y el mínimo existencial.

4.3. Reiterada jurisprudencia constitucional ha delimitado el alcance del deber estatal de conservación del espacio público en casos de comerciantes informales.[17] Se ha establecido, en términos generales, que (i) las autoridades no pueden interrumpir arbitrariamente la actividad económica de un comerciante informal que ocupa el espacio público, en perjuicio de su confianza legítima y los derechos al trabajo y al mínimo vital, (ii) lo que supone crear una política de recuperación del espacio público proporcional y razonable, que además integre alternativas de reubicación adecuadas.

4.4. La confianza legítima ha sido el medio constitucional más utilizado por la Corte para armonizar el deber de preservar el espacio público con los intereses fundamentales de los vendedores informales.[18] En múltiples sentencias, diferentes salas de revisión han tutelado los derechos de los reclamantes, si demuestran que sus conductas comerciales las han desarrollado en el espacio público con anterioridad a la intervención de la administración, y que las actuaciones u omisiones de esta última les ha generado la percepción legítima de que sus actividades eran jurídicamente aceptadas.

En la sentencia SU-360 de 1999,[19] la Sala Plena de la Corte examinó los casos de un número plural de vendedores informales de Bogotá que ocupaban espacios públicos en diversas zonas de la ciudad, y la Administración Distrital los había desalojado de sus lugares de trabajo alegando su deber constitucional de preservación de los bienes comunes. Esta Corporación encontró que varios peticionarios habían ocupado el espacio público durante largos periodos de tiempo con el beneplácito expreso o tácito de las autoridades, y que luego vieron frustradas intempestivamente sus expectativas legítimas de seguir haciéndolo. Para resolver la tensión presentada entre el derecho al trabajo de los

comerciantes informales y el deber de las autoridades de preservar el espacio público, se le ordenó a la demandada que inscribiera a los afectados a programas de reubicación adecuados, en los cuales se observarían las necesidades propias de cada persona.[20]

4.5. Así mismo, la Corte ha interpretado que el derecho al trabajo y al mínimo vital constituyen un límite al deber estatal de recuperación del espacio público, en el sentido de que cuando a un comerciante informal lo privan de su única fuente lícita de ingresos sin ofrecerle alternativas laborales o de reubicación, le están imponiendo una barrera irrazonable para procurarse autónomamente su mínimo existencial. En contextos de pobreza, desigualdad en el acceso a los recursos económicos y desempleo, a las personas las hacen ver obligadas a ocupar el espacio público para ejercer la venta informal de productos como único medio de subsistencia en condiciones dignas, por lo que arrebatárselos sin consideración alguna hacia sus circunstancias particulares es contrario a la Constitución.

En la sentencia T-904 de 2012,[21] por ejemplo, la Sala Séptima de Revisión examinó el caso de un trabajador informal que se dedicaba al cuidado y lavado de carros en las calles de Cartagena, a quien las autoridades lo removieron de su lugar de trabajo argumentando el deber constitucional de preservación del espacio público. La Corte encontró que la demandada no había vulnerado la confianza legítima del actor porque él conocía que su actividad económica no era permitida en esa ubicación, pero tuteló sus derechos al trabajo y al mínimo vital bajo el argumento de que ese era su único medio de subsistencia digna, y no le habían ofrecido alternativas de reubicación o empleo adecuadas.[22] Por tanto, se ordenó a la autoridad demandada que vinculara al accionante a un programa de oferta de empleo o reubicación. En dicha providencia se sostuvo lo siguiente:

[...] los trabajadores informales son una población vulnerable debido a su precaria situación laboral y económica, y en ese orden, merecen por parte de la administración un tratamiento especial con miras a proteger su derecho al trabajo y a la libre escogencia de oficio, independientemente de si están o no amparadas por el principio de confianza legítima. //

[...] la Sala no puede pasar desapercibida la edad del actor, quien cuenta con 63 años de edad y en este momento su única fuente de ingresos es su oficio de lavado y cuidado de carros en la vía pública, por esta razón tampoco puede ser ignorado por la administración en sus programas de formalización económica. [Por tanto], la Sala concluye que la

administración no desconoció los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, y al principio de confianza legítima del actor, sin embargo, sí desconoció sus derechos al trabajo y al mínimo vital, al no reconocerle su situación vulnerable y no orientarle sobre alternativas económicas o de distintas zonas donde ejercer su oficio legítimamente” (resaltado original del texto).

4.6. La recuperación del espacio público por parte de las autoridades, requiere, por tanto, de la implementación de políticas protectoras de los derechos de quienes van a resultar afectados con ellas, pues de conformidad con los imperativos constitucionales de un Estado Social de Derecho, se debe resguardar a quienes se encuentran “en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica (...)”,[23] evitándoles las consecuencias negativas emanadas de ciertas políticas que no están en capacidad de soportar.

Lo anterior significa que cuando el Estado adopta medidas que tengan impactos negativos sobre grupos vulnerables, debe asegurar que las mismas: (i) estén sometidas a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, en tanto no se puede sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica, y, además, (ii) que estén acompañadas de dispositivos adecuados para mitigar o contrarrestar los impactos negativos.[24] Cuando las autoridades estatales, en ejercicio de su obligación constitucional de velar por la protección del espacio público, adoptan políticas que puedan implicar retrocesos en las garantías de los derechos de los ocupantes del espacio público, por tratarse de personas que están en condiciones económicas precarias y que pueden agravar su situación de pobreza, deben a su vez acoger medidas complementarias y eficaces que se dirijan a contrarrestar los efectos negativos de las mismas. De lo contrario, las políticas ejecutadas resultan injustificables a la luz de los postulados de la Constitución Política, así estén fundamentadas en el cumplimiento de un deber estatal, como el de preservar el espacio público.

Al respecto, debe reiterarse lo establecido por la Sala Tercera de Revisión en la sentencia T-772 de 2003,[25] en la cual se analizó el caso de un comerciante informal que trabajaba en el espacio público de la ciudad de Bogotá, y a quien las autoridades le interrumpieron abruptamente su actividad económica decomisándole las mercancías y ofreciéndole un trato indigno. En esa providencia se ampararon los derechos fundamentales del accionante

y, entre otras cosas, se indicó que la violación radicó en que las autoridades distritales no adelantaron programas y medidas de recuperación del espacio público en el marco de una política razonable, en la cual se tuvieran en cuenta las circunstancias especiales del actor y sus necesidades, y en general los principios que orientan las actividades administrativas en un Estado Social de Derecho. En ese caso, se ordenó a la demandada que devolviera al accionante los productos decomisados y le brindara una “alternativa económica de subsistencia viable”. A modo de conclusión, la Sala expresó:

“[...] en aplicación del principio del Estado Social de Derecho y en el contexto de las condiciones sociales y económicas actuales de la capital, las autoridades distritales competentes están en el deber constitucional de incorporar, como parte integrante de dichas políticas, programas o medidas de recuperación del espacio público, un componente obligatorio de provisión de alternativas económicas para quienes dependen del comercio informal para su sustento vital, el cual se debe haber formulado con base en una evaluación y un seguimiento previos y detallados de las condiciones sociales y económicas reales y cambiantes de la capital, con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales a medida que cambia el contexto dentro del cual se van a implementar, de tal manera que exista correspondencia entre tales políticas, programas y medidas y las dimensiones y características del problema social a resolver. En ausencia de este componente, que se debe ofrecer en principio a todos los comerciantes afectados en forma previa a su desalojo, la política, programa o medida correspondiente será ostensiblemente lesiva de los mandatos constitucionales -es decir, inadmisible por su carácter desproporcionado-.

En ese orden de ideas, es constitucionalmente inaceptable que las personas que se encuentran en la situación del peticionario sean sencillamente privadas de los medios materiales que aplican a su trabajo de subsistencia, sin recibir ofrecimiento alternativo alguno que satisfaga sus necesidades en forma efectiva; la protección constitucional de sus derechos fundamentales más básicos -la vida, la dignidad, el mínimo vital, la igualdad, el trabajo-, así como la implementación progresiva del Estado Social de Derecho, quedarían reducidas a vanas aspiraciones si el juez de tutela tolerara el proceso de invisibilización de los vendedores informales en pro de la estética urbana y del bienestar colectivo.”

4.7. Puede afirmarse, entonces, que en el ejercicio del deber estatal de preservar el

espacio público, las autoridades no pueden vulnerar la confianza legítima ni los derechos al trabajo y al mínimo vital de los comerciantes informales que lo ocupan. Si se interfiere en el goce efectivo de esos postulados constitucionales, la respectiva autoridad administrativa tiene la obligación de crear una política de recuperación de las áreas comunes proporcional y razonable, que además contenga alternativas económicas adecuadas que se compadezcan con las circunstancias particulares de los afectados. De no adoptarse dicha política, el juez constitucional está en la obligación de amparar los derechos fundamentales, y ordenar que se inscriba al afectado o los afectados a un programa de reubicación o de oferta de empleo.

5. La protección es más amplia cuando se está en presencia de una persona que padece alguna limitación física relevante

5.1. En la generalidad de los casos que se comprueba una violación de los derechos al trabajo y al mínimo vital, como consecuencia de la interrupción de una actividad comercial en espacio público, la Corte ha ordenado que a las personas afectadas las integren a programas adecuados de reubicación, ofertas laborales o alternativas económicas, sin permitirles ocupar nuevamente el espacio público (o continuar en el lugar que estaban).[26] Esto, porque una decisión de ese estilo haría prevalecer los intereses de un individuo sobre los de la comunidad a disfrutar de los bienes comunes,[27] y avalaría una situación de hecho que, en principio, interfiere en los derechos colectivos consagrados en la Carta.

5.2. Ahora bien, cuando están en juego intereses de personas en situación de discapacidad que, en razón de sus condiciones físicas no están facultados para generarse fuentes de ingreso alternas en condiciones de igualdad, la protección es más amplia. En este tipo de casos no basta que a los reclamantes los integren en algún programa, sino que el mismo debe ser sensible a la situación de discapacidad y a las necesidades propias de esta población. Para ellos la intervención es más intensa y desproporcionada, pues bajo el argumento del deber de preservar el espacio público, se le quita a una persona la posibilidad de procurarse una vida en condiciones dignas sin alternativas económicas viables, y se le somete a la difícil labor de conseguir nuevas fuentes de ingresos sin consideración a sus limitaciones físicas.

5.3. Por ejemplo, en la sentencia T-146 de 2004,[28] la Sala Primera de Revisión examinó el

caso de un comerciante informal que padecía una discapacidad física y vendía billetes de lotería en el espacio público con la ayuda de una silla de ruedas, y una autoridad administrativa había interrumpido su actividad económica en diversas ocasiones. La Corte amparó sus derechos fundamentales, y ordenó a la demandada que (i) lo integraran a programas alternativos para vendedores ambulantes, y mientras tanto, (ii) se abstuvieran “de realizar cualquier procedimiento que impida al actor el desplazamiento en su silla de ruedas”. En la sentencia se explicó que el proceder del reclamante, “no constituye por sí sólo un obstáculo para el tránsito de personas ni vehículos más allá de su presencia física personal, de tal suerte que la actividad realizada por éstos representa un mínimo de afectación al espacio público”.

Así mismo, en la sentencia T-630 de 2008,[29] la Sala Tercera de Revisión ordenó en el caso de un comerciante informal que padecía una pérdida de capacidad laboral de “entre el 40% y el 50%”, que le permitieran ejercer la actividad de vendedor de comestibles en el espacio público que venía ocupando, sin perjuicio de que en el futuro la administración ejerciera sus deberes constitucionales adoptando “una medida de reubicación que concilie el interés colectivo de la defensa del espacio público, y el derecho al trabajo y al mínimo vital del demandante”. En esa sentencia se reactivó una autorización con la que contaba el accionante para ejercer su actividad económica en el espacio público, a pesar de que la administración se la había revocado mediante actos posteriores.

5.4. Esta protección calificada hacia las personas con limitaciones físicas relevantes, o con pérdidas de capacidad laborales, está acompañada con los deberes constitucionales de “integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos” (art. 47, CP) y de “garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud” (art. 54, CP). Asegurarle a esta población que no va ser interrumpida en sus actividades comerciales, hasta tanto no se les garantice la inclusión en un programa de alternatividad económica serio, que respete su confianza legítima y el mínimo vital, es cuando menos proporcional y razonable. Y es que se limita transitoriamente el derecho de la comunidad a disfrutar del espacio público, a favor de una población que se encuentra en franca desventaja respecto del resto de las personas para acceder a fuentes de ingresos, que le permitan procurarse una vida en condiciones dignas.

5.5. Así las cosas, cuando están en juego los intereses de personas con disminuciones

físicas relevantes, la protección de sus derechos al trabajo y al mínimo vital puede ser más amplia, en el sentido de que los deben integrar a un programa de reubicación que contenga medidas para garantizar su derecho al mínimo vital en condiciones de igualdad.

6. La Alcaldía de Pereira vulneró los derechos al trabajo y al mínimo vital de Jorge Eliecer Duque Moncada

En este apartado la Sala concluirá que la Alcaldía Municipal de Pereira vulneró los derechos fundamentales de Jorge Eliecer Duque Moncada, al interrumpirle abruptamente su actividad económica de venta de aguacates y minutos de celular en el espacio público. Como se explicará a continuación, la autoridad demandada ejerció su deber de preservar los bienes comunes en perjuicio de las expectativas legítimas y los derechos al trabajo y al mínimo vital del accionante, pues no enmarcó sus actuaciones en una política de reubicación adecuada que tuviera en cuenta sus circunstancias especiales como persona en situación de discapacidad.

A continuación, la Sala expondrá las razones que justifican el amparo de los derechos fundamentales.

6.1. Al accionante le interrumpieron intempestivamente el normal desarrollo de su actividad económica, en perjuicio del principio de confianza legítima y los derechos al trabajo y al mínimo vital

Como se expuso en los antecedentes, Jorge Eliecer Duque Moncada es un comerciante informal que desde hace dieciséis (16) años vende aguacates “en la calle 20 entre carreras 7ª y 6ª, frente a la entrada del Centro Comercial Estación Central de la ciudad de Pereira”, a lo cual añadió con posterioridad la venta de minutos de celular.[30]

En al menos dos (2) oportunidades, la Alcaldía de ese Municipio interrumpió el normal desarrollo de la actividad económica del accionante. El veintinueve (29) de noviembre de dos mil trece (2013), le decomisaron “de manera imprevista” la mercancía que llevaba consigo, informándole que no podía realizar sus ventas porque “estaba afectando el espacio público”. [31] Y el tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013), le incautaron nuevamente sus productos y le advirtieron que “para poder continuar con sus ventas debía contar con la palanca o ayuda de un político”. [32] En ambas ocasiones el accionante tuvo que

desplazarse hacia otro punto de la ciudad para reclamar los aguacates decomisados, los cuales encontró “en mal estado y podridos”.[33]

Actualmente, el peticionario ocupa el mismo espacio público de la Calle 20 de la Ciudad de Pereira, pero “solo pued[e] vender minutos a celular, lo que afecta los ingresos para [su] subsistencia”,[34] sin poder ofrecer otros productos porque los funcionarios de la Administración se los incautan, con la pérdida económica que para una persona de muy escasos recursos ello implica.

Como se puede observar, la demandada, en desarrollo de su función constitucional de preservar el espacio público, decomisó los productos que ofrecía para la venta el actor con el fin de disuadirlo de estacionarse en ese lugar, y adicionalmente, le advirtió en varias ocasiones que no podía continuar desarrollando sus labores porque estaba afectando el derecho de la ciudadanía a disfrutar de los bienes comunes.

Se pregunta entonces la Sala si la actuación de la demandada se ajustó a los postulados constitucionales de la confianza legítima, el mínimo vital y el derecho al trabajo del accionante.

6.1.1. El principio de confianza legítima tiene como finalidad garantizar estabilidad sobre situaciones que jurídicamente pueden ser alteradas, protegiendo a los ciudadanos frente a cambios bruscos e intempestivos ejecutados por las autoridades competentes. No salvaguarda derechos adquiridos, sino más bien las expectativas legítimas de los administrados, de que determinadas circunstancias que en principio son contrarias al derecho y se han permitido desarrollar en un lapso prolongado, no van a ser variadas abruptamente. Como se explicó en el apartado cuarto de esta sentencia, a los comerciantes informales que venden sus productos en el espacio público le violan la confianza legítima si demuestran que sus conductas comerciales las han desarrollado en el espacio público con anterioridad a la intervención de la administración con la creencia de no estar contradiciendo la ley, y que las actuaciones u omisiones de esta última les ha generado la percepción legítima de que sus actividades eran jurídicamente aceptadas.

En la sentencia T-231 de 2014,[35] por ejemplo, la Sala Séptima de Revisión amparó el derecho al trabajo y al mínimo vital de un vendedor de comidas rápidas que ocupaba las calles de Bucaramanga, al cual lo despojaron de su puesto de trabajo sin ofrecerle alguna

alternativa económica viable. La Corte explicó, entre otras, que “la actividad del actor estaba cobijada por la confianza legítima”, porque había laborado por más de treinta (30) años en el mismo lugar y tenía “una expectativa razonable de estabilidad en relación con su actividad comercial”. En la parte considerativa de la sentencia se explicó lo siguiente sobre el principio de confianza legítima:

“[...] el principio de confianza legítima, conjuntamente con el respeto por el acto propio, son manifestaciones concretas del principio de buena fe, aplicables a las políticas de recuperación del espacio público y a garantizar el derecho al trabajo de los comerciantes informales ocupantes de él. Principios que constriñen a la administración a respetar los compromisos que ha adquirido y a reconocer la garantía de durabilidad y estabilidad de situaciones que ha respaldado expresa o tácitamente. Igualmente, obligan a la administración a adoptar medidas con suficiente preaviso para mitigar el impacto de la recuperación del espacio público, como planes de reubicación, orientaciones acerca de otra actividad económica u otra zona para ejercer su trabajo, lo anterior dependiendo del grado de afectación.” [36]

En el caso de Jorge Eliecer Duque Moncada concurren los presupuestos para amparar su confianza legítima, ya que la Administración le permitió por espacio de muchos años tener la expectativa legítima de que podía ejercer su actividad económica de venta de aguacates y minutos de celular en el espacio público, y esta cesó abruptamente con el decomiso de sus mercancías y las advertencias de los funcionarios de la Alcaldía. El accionante afirma que ha desarrollado su actividad comercial en la Calle 20 de Pereira desde hace dieciséis (16) años, es decir, con anterioridad a la intervención, y que durante ese lapso no había tenido inconvenientes con las autoridades. La demandada permitió que el actor continuara con sus actividades comerciales normalmente durante un lapso prolongado, y en determinado momento, sin aviso previo, decidieron comunicarle que tal actuación era contraria al interés de la comunidad de disfrutar el espacio público, y que debían incautarle sus mercancías y abandonar el puesto.

En el expediente obra una declaración del veintiocho (28) de mayo de dos mil catorce (2014), realizada por el accionante bajo la gravedad de juramento ante la Notaría Cuarta de Pereira, en la cual informa que se “desempeña como vendedor ambulante (informal) en la ciudad de Pereira (calle 20 entre carreras 6ª y 7ª), desde hace 16 años, inicialmente

vendiendo aguacates y posteriormente minutos a celular.”[37] Además, manifiesta en su escrito de tutela que las autoridades demandadas habían consentido tácitamente en su actividad, pues la única advertencia que le hicieron al respecto fue con el decomiso intempestivo de sus mercancías. Y la demandada no contradice este dicho. En consecuencia, el administrado tenía una creencia legítima para permanecer en el espacio público, debido a la tolerancia o permisión de la misma administración.[38]

El hecho de que a Jorge Eliecer Duque Moncada le interrumpieran abruptamente la actividad mediante la cual se ha procurado durante dieciséis (16) años sus necesidades más básicas, vulnera su confianza legítima, toda vez que ni él ni las autoridades competentes tuvieron la oportunidad de tomar las acciones necesarias para mitigar el impacto negativo que se derivaba del abandono del puesto, y lo enfrentó intempestivamente al problema de determinar si continuaba ejerciendo sus labores como comerciante informal en ese lugar, a sabiendas de que podría ser perturbado en el futuro, o no hacerlo y asumir las consecuencias negativas que se derivan de la búsqueda de un medio de subsistencia formal en un contexto socio-económico adverso, en el cual predomina una tasa de desempleo amplia,[39] y con el agravante de que es una persona con una pérdida de capacidad laboral del sesenta y nueve punto quince por ciento (69.15%).[40]

6.1.2. Haber sometido al actor a esa disyuntiva, lleva la Sala a afirmar, además, que se desconocieron sus derechos al trabajo y al mínimo vital. En primer lugar, porque para él es difícil, dada su discapacidad probada, conseguir un trabajo formal adecuado, y así procurarse ingresos para tener una vida en condiciones mínimas de dignidad. Ante esas circunstancias, el actor solo puede acudir a vender minutos de celular en el espacio público, absteniéndose de ofrecer los productos que le generan mayor rentabilidad. Tan es así, que pasados seis (6) días desde la interrupción de su actividad presentó la acción de tutela que es objeto de revisión,[41] reclamando la defensa de su derecho al mínimo vital porque “solo pued[e] vender minutos a celular, lo que afecta los ingresos para [su] subsistencia”. [42]

El decomiso de los aguacates no solo impide que pueda generarse ingresos en los tiempos de cosecha, sino que también implica que su patrimonio se afecte negativamente, porque cuando se los decomisan y los devuelven, los mismos se encuentran “en mal estado y podridos”,[43] por lo que sus productos pierden valor comercial y no son adecuados para

recuperar la inversión. Impedirle al actor que desarrolle con normalidad su actividad económica, supone ciertamente que vea reducidos sus ingresos ya exigüos.

6.1.3. Así las cosas, la interrupción de la actividad económica del accionante supuso una interferencia inconstitucional de su confianza legítima y sus derechos al trabajo y al mínimo vital. Por tanto, la misma debió estar precedida de medidas que atenuaran el impacto negativo, pero la Alcaldía demandada no las tomó, como se verá a continuación.

6.2. La Alcaldía de Pereira no le ofreció al actor alternativas económicas adecuadas

6.2.1. De conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, en especial aquellas adjuntadas por el apoderado de la Alcaldía, se puede observar que el Municipio de Pereira cuenta con programas de reubicación para comerciantes informales que ocupan el espacio público, y otro de ofertas laborales para personas en situación de discapacidad, pero de ninguno de ellos hace parte el accionante.

En efecto, se dice que “la Administración Municipal de Pereira ha llevado a cabo programas de reubicación con la creación de Bazares Populares”, entre los cuales se enlistan siete (7) lugares donde los comerciantes informales pueden ofrecer sus productos.[45] Sin embargo, en la Resolución 2571 de 2007,[46] por medio de la cual se determinaron los beneficiarios del plan, no se encuentra el señor Jorge Eliecer Duque Moncada, ni se indica que en el futuro podrá serlo.

Así mismo, en el escrito de contestación, la demandada sostuvo que “en Risaralda existe el Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad, que maneja el Pacto para la Productividad, firmado por empresarios y entidades públicas y privadas donde se encuentra todo el sector productivo del Departamento y Pereira”,[47] y que es deber del accionante recurrir a dicho plan para solicitar ayuda y lograr ejercer “un trabajo diferente y más digno”. Además, señaló que si el actor desea continuar ejerciendo su actividad económica, debe acudir a “lugares específicos y organizados para expender verduras y frutas como son las plazas de mercado”.[48]

6.2.2. Sin embargo, lo real es que en ninguno de los planes de la Alcaldía está expresamente enlistado el accionante, ni se indica cómo es que se contrarrestarán las consecuencias negativas que depara la cesación de su trabajo como comerciante informal.

Las políticas implementadas en el marco de un programa de recuperación del espacio público no pueden ser de cualquier estilo, las mismas deben ser formuladas con base en un censo real de cada uno de los afectados, de tal manera que al retirarlos del lugar donde ejercían sus labores, ellos puedan disfrutar plenamente de sus derechos fundamentales, y procurarse los recursos económicos para garantizar su ingreso en condiciones mínimas de dignidad.

6.3. La actuación de la demandada es contraria a los postulados constitucionales, por lo que deben ampararse los derechos fundamentales del actor, quien tiene una disminución física relevante

La Alcaldía de Pereira no cumplió con su obligación de respetar los derechos fundamentales del actor en desarrollo de su deber de recuperar el espacio público. Ante esa omisión, la Sala deberá declarar que sus actuaciones contrariaron los mandatos constitucionales.

6.3.1. En el apartado cuarto (4) de esta sentencia se explicó que una política de recuperación del espacio público no puede ejecutarse en perjuicio de los intereses fundamentales de los comerciantes que lo ocupan, sin antes ofrecerles un programa de alternatividad económica viable y adecuado. Dicha garantía no solo emana de reiterada jurisprudencia constitucional, sino que también de la propia Constitución, especialmente si se trata de personas en situación de discapacidad. Esta población padece desventajas respecto del resto de las personas para procurarse recursos económicos, y en tanto para ellos es muy oneroso desempeñarse en el mercado laboral, es desproporcionado despojarlos del lugar donde ejercen sus actividades comerciales, sin antes asegurarles un nuevo espacio donde reubicarse u ofrecerles medios de subsistencia dignos.

6.3.2. Ante esta situación, la Sala considera que la protección del accionante no se puede limitar a que lo inscriban en un programa de reubicación u oferta de empleo. Sino que además dicho programa debe tener presente la situación de discapacidad del actor, y las dificultades con las que cuenta él para procurarse ingresos económicos en condiciones de igualdad. En este tipo de casos la intervención a los derechos fundamentales es más intensa y desproporcionada, pues, bajo el argumento del deber de preservar el espacio público, se le quita a una persona la posibilidad de procurarse una vida en condiciones dignas sin alternativas económicas viables, y se le somete a la difícil labor de conseguir

nuevas fuentes de ingresos sin consideración a sus limitaciones físicas.

6.3.3. El programa al cual sea integrado el accionante no puede ser entonces de cualquier estilo, sino que el mismo debe ser adecuado para sus condiciones de salud y sensible hacia las dificultades socioeconómicas que debe afrontar. Los deberes constitucionales de “integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos” (art. 47, CP) y de “garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud” (art. 54, CP), mandan que la protección hacia los comerciantes informales en situación de discapacidad sea más contundente, y que las actividades a su favor sean desplegadas con mayor diligencia y cuidado, pues además de la precariedad económica, se encuentran en circunstancias que los sitúan en una posición de mayor vulnerabilidad.

6.3.4. En este caso se analiza el supuesto de una persona con una pérdida de capacidad laboral del sesenta y nueve punto quince por ciento (69.15%), en consecuencia, la Sala advierte que se está en presencia de una persona que hace parte de un grupo marginado y discriminado, que requiere de las autoridades no sólo deberes de abstención para evitar que se agrave su situación actual, sino de actuaciones positivas para promover su incorporación en la sociedad, mejorar su calidad de vida y generar oportunidades para la generación de sus propios ingresos.

6.3.5. En este contexto, la Corte estima necesario proteger los derechos del accionante, sobre los intereses igualmente legítimos de la comunidad a disfrutar del espacio público. Como se vio, existe una interferencia intensa en el goce efectivo de los derechos fundamentales de Jorge Eliecer Duque Moncada; y, de otra parte, aunque el Estado tiene el deber de preservar el espacio público, las autoridades correspondientes deben garantizar al actor alternativas económicas sustancialmente viables. Es fundamental insistir que las facultades de la sociedad de usar y gozar del espacio público no se ponen en duda con esta determinación, simplemente se matizan para garantizar efectivamente los derechos fundamentales de una persona que es sujeto de especial protección constitucional.

5. Conclusión y órdenes a proferir

5.1. La Sala Primera de Revisión considera que la Alcaldía Municipal de Pereira vulneró los derechos fundamentales de Jorge Eliecer Duque Moncada, porque (i) ejerció su deber de preservar el espacio público desconociendo que el mismo no es absoluto y tiene que

desplegarse respetando las expectativas legítimas del actor y su facultad de procurarse una vida en condiciones dignas; y (ii) para mitigar y contrarrestar las consecuencias negativas de la interrupción de su actividad económica, no adoptó algún plan o programa adecuado, que tuviera en cuenta su situación de discapacidad.

5.2. En consecuencia se revocará el fallo de única instancia del veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013), proferido por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Pereira, que negó el amparo de los derechos dentro del proceso de tutela iniciado por Jorge Eliecer Duque Moncada contra la Alcaldía Municipal de Pereira. En su lugar, se concederá el amparo de los derechos al trabajo y al mínimo vital del accionante.

5.3. Por tanto, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Pereira que, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a verificar la situación personal, familiar, social y económica de Jorge Eliecer Duque Moncada, e inscribirlo en el censo de comerciantes informales, para luego ofrecerle, en un término no superior a treinta (30) días, una alternativa económica, laboral o de reubicación, en la cual se tenga presente su condición de persona en situación de discapacidad.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de única instancia del veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013), proferido por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Pereira, que negó el amparo de los derechos dentro del proceso de tutela iniciado por Jorge Eliecer Duque Moncada contra la Alcaldía Municipal de Pereira. En su lugar, CONCEDER la tutela de los derechos al trabajo y al mínimo vital del accionante.

Segundo.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Pereira que, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a verificar la situación personal, familiar, social y económica de Jorge Eliecer Duque Moncada, e inscribirlo en el

censo de comerciantes informales, para luego ofrecerle, en un término no superior a treinta (30) días, una alternativa económica, laboral o de reubicación, en la cual se tenga presente su condición de persona en situación de discapacidad.

Tercero.- COMUNICAR la presente decisión a la Defensoría del Pueblo Regional Risaralda, para que realice el seguimiento al cumplimiento de las decisiones contenidas en el presente fallo, y si lo considera pertinente, informe a las autoridades y al Juez de instancia sobre las dificultades que su ejecución conlleve.

Cuarto.- LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Copia de la Cédula de Ciudadanía del señor Jorge Eliecer Duque Moncada, en la cual consta que nació el tres (3) de noviembre de mil novecientos setenta y seis (1976), en el municipio de Santuario, Risaralda (folio 6 del cuaderno principal). En adelante, cuando se haga mención a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

[2] Certificado de pérdida de la capacidad laboral de Jorge Eliecer Duque Moncada, emitido el nueve (9) de enero de dos mil tres (2003) por el médico Juan Mauricio Cortés López. Allí se informa que “[t]eniendo en cuenta la sumatoria de la deficiencia, discapacidad y minusvalía, la pérdida de capacidad laboral [del accionante] corresponde a 69.15%. [...] Concepto: PACIENTE INVALIDO” (folios 7 y 8).

[3] Declaración del veintiocho (28) de mayo de dos mil catorce (2014), realizada por el accionante bajo la gravedad de juramento ante la Notaría Cuarta de Pereira, en la cual informa lo siguiente: “me desempeño como vendedor ambulante (informal) en la ciudad de Pereira (calle 20 entre carreras 6ª y 7ª), desde hace 16 años, inicialmente vendiendo aguacates y posteriormente minutos a celular. // En la actualidad por las medidas de los empleados de espacio público de la alcaldía de Pereira, solo puedo vender minutos a celular lo que afecta los ingresos para mi subsistencia” (folio 13 del cuaderno de revisión).

[4] Ibíd.

[5] Folio 3.

[6] Ibíd.

[7] Folio 4.

[8] Folios 7 y 8.

[9] En el escrito de tutela obran las siguientes afirmaciones del accionante, relativas a sus circunstancias: “[e]n la actualidad y dada mi informalidad laboral, no puedo realizar cotizaciones para pensión y mucho menos para salud, por lo cual me encuentro afiliado al SISBEN lo que demuestra mi total estado de desprotección y segundo la indolencia y trato inhumano de los empleados del municipio de Pereira, que a pesar de ver de manera directa mi incapacidad física, no les importa y se llevan de manera arbitraria los únicos medios de sustento para mí y para mi familia” (folio 3).

[10] Folios 22 al 39.

[11] Folios 22 al 35.

[12] Escrito de impugnación presentado por el actor el quince (14) de enero de dos mil catorce (2014), mediante el cual solicitó que se revocará la sentencia del Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Pereira y que “se ordene al ente municipal que me asigne un sitio adecuado para desarrollar mi actividad comercial en armonía con el espacio público y no se limiten simplemente a decomisar mis mercancías” (folio 50).

[13] En providencia del diecisiete (17) de enero de dos mil catorce (2014), el Juzgado Segundo Penal con Funciones de Control de Garantías de Pereira denegó el recurso de apelación contra la sentencia del veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013). Se negó el recurso de apelación, porque “el señor Jorge Eliecer Duque Moncada elevó escrito de impugnación de manera extemporánea el día miércoles 15 de enero del presente año”, cuando la sentencia fue notificada “el día 24 de diciembre de 2013 conforme a certificación de entrega, y para impugnar la providencia corrieron los días 26 y 27 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014” (folio 51).

[14] Folio 13 del cuaderno de revisión.

[15] Véase, entre otras, la sentencia T-703 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), mediante la cual se declaró procedente una acción de tutela para censurar actuaciones administrativas tendientes a recuperar el espacio público, que estaba siendo ocupado por un comerciante informal. La Sala Novena de Revisión sostuvo que en ese caso los medios de defensa judiciales ordinarios no eran eficaces para la protección de las garantías fundamentales, porque estaba en riesgo el derecho al mínimo existencial de la accionante. En palabras de la Corte: “[n]o se puede dejar de lado que la razón por la que las personas acuden a la invasión de espacios públicos para vender productos de manera informal, es la de solventar los gastos básicos para la subsistencia dada la reconocida falta de oportunidades en el campo laboral y social. Es frente a la inminente afectación del mínimo vital de la accionante y su núcleo familiar que se torna procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo, ya que su labor como vendedora de comidas es la única fuente de ingresos, lo que se constituye en su único medio de subsistencia, lo cual no puede esperar a que sea resuelto en un proceso judicial. // Expuestas las anteriores razones, se puede concluir que el mecanismo ordinario contemplado para resolver las controversias derivadas de la actuación administrativa se torna ineficaz, toda vez que mientras que se resuelve en

el escenario propicio el objeto del litigio podría llegar a durar lo suficiente, a tal modo que los derechos de la actora se verían vulnerados, por tal motivo la acción de nulidad o la de restablecimiento del derecho son ineficaces frente a las pretensiones de la actora.” Al respecto, se pueden observar también las sentencias T-244 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-097 de 2011 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

[16] MP Adriana María Guillén Arango.

[17] La Corte Constitucional, en diversas oportunidades, ha impuesto límites al deber de preservar el espacio público en casos de comerciantes informales que lo ocupan. Tales límites pueden resumirse en el siguiente apartado de la sentencia T-772 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa): “[...] las autoridades sí tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, pero tales políticas, programas y medidas (i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición.” Al respecto pueden observarse, entre otras, las sentencias T-244 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-703 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-904 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-386 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).

[18] Al respecto pueden observarse, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-225 de 1992 (MP Jaime Sanín Greiffestein), T-372 de 1993 (MP Jorge Arango Mejía), T-091 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara), T-578 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo), T-115 de 1995 (MP José Gregorio Hernández Galindo), T-438 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-617 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero), SU-360 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero), SU-601A de 1999 (MP

Vladimiro Naranjo Mesa), T-465 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-773 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y T-895 de 2010 (MP Nilson Pinilla Pinilla). En todas esas providencias se recurrió al principio de confianza legítima para resolver la tensión entre el deber constitucional de preservar y conservar el espacio público, y los derechos fundamentales al trabajo y el mínimo vital de comerciantes informales que ocupaban dichos espacios.

[19] MP Alejandro Martínez Caballero.

[20] Esta misma regla de decisión se siguió en la sentencia SU-601A de 1999 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

[21] MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[22] En el mismo sentido, puede observarse la sentencia T-566 de 2008 (MP Jaime Araujo Rentería), mediante la cual se ampararon los derechos de un comerciante informal que ocupaba el espacio público, como consecuencia de una violación al mínimo vital. En ese caso tampoco se encontró probada una violación del principio de confianza legítima del actor.

[23] Corte Constitucional, sentencia T-773 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto). En esa oportunidad, la Sala Séptima de Revisión estudió el caso de una mujer que ocupaba el espacio público desde hacía diez (10) años para vender verduras, y la Alcaldía de la Dorada, Caldas, le interrumpió su actividad económica en repetidas ocasiones, decomisándole inclusive sus productos perecederos. La Corte amparó los derechos fundamentales, tras constatar que la demandada no tomó medidas para contrarrestar las consecuencias negativas que en relación con las personas dedicadas al comercio informal puede traer consigo la política de recuperación del espacio público. Con base en esto, resaltó: “[I]o que está en juego cuando se subraya la necesidad de que al momento de formular las políticas de desalojo del espacio público se estudie de manera detallada cada caso en concreto y se detecten – en la medida de lo factible– las consecuencias negativas que puedan derivarse eventualmente de la puesta en práctica de tales políticas, es la efectividad misma del mandato constitucional según el cual el Estado debe ofrecer protección a quienes, dada sus circunstancias económicas, puedan verse puestos o puestas en situación de indefensión. Como lo ha recordado la Corte, los derechos constitucionales fundamentales de estas

personas no pueden ser restringidos hasta el extremo de hacerlas soportar “una carga pública desproporcionada, con mayor razón, si quienes se encuentran afectados por las políticas, programas o medidas se hallan en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica”.

[24] Al respecto, se puede observar la sentencia T-629 de 2013 (MP Alberto Rojas Ríos). En esa oportunidad, la Sala Octava de Revisión no amparó los derechos al trabajo y al mínimo vital de un trabajador informal que ocupaba el espacio público, precisamente porque la autoridad administrativa que procuró su desalojo le garantizó los derechos al debido proceso, el mínimo vital y la confianza legítima, pues, entre otras cosas, le ofreció un programa de reubicación adecuado en donde podía continuar ejerciendo su actividad económica.

[25] MP Manuel José Cepeda Espinosa.

[26] Diversas salas de revisión de la Corte han emitido órdenes de este estilo. Entre otras, pueden observarse las siguientes: T-729 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-813 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), T-053 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-135 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-908 de 2010 (MP Mauricio González Cuervo), T-454 de 2011 (MP Nilson Pinilla Pinilla) y T-904 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En esos casos, las personas ya habían sido desalojadas del espacio público en el cual desarrollaban su actividad económica, y la Corte les ofreció como solución la reubicación en otro lugar donde pudieran procurarse los recursos necesarios para cubrir su mínimo vital.

[27] De hecho, en algunas ocasiones se ha sostenido que la orden de reubicación no implica suspender las medidas de recuperación y preservación del espacio público ya adelantadas. En la sentencia T-053 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), por ejemplo, se ordenó a una autoridad administrativa que estableciera un plan de medidas adecuadas para que a una comerciante informal le garantizaran la continuación de su actividad comercial, pero se indicó, al mismo tiempo, que “[...] el amparo de los derechos de la actora no implica la suspensión de la medida de recuperación del espacio público adelantada por la administración, como quiera que ello obedece a un mandato constitucional y que, en el caso concreto, responde a la necesidad de adelantar las obras del nuevo sistema de transporte masivo de Cali, de cuya efectiva y pronta realización pende el desarrollo y progreso de la

ciudad”.

[28] MP Jaime Araújo Rentería.

[29] MP Jaime Córdoba Triviño.

[30] Folio 13 del cuaderno de revisión.

[31] Folio 3.

[32] *Ibíd.*

[33] *Ibíd.*

[34] Folio 13 del cuaderno de revisión.

[35] MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[36] *Ibíd.* Esta postura ha sido reiterada, entre otras, en las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-225 de 1992 (MP Jaime Sanín Greiffestein), T-372 de 1993 (MP Jorge Arango Mejía), T-091 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara), T-578 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo), T-115 de 1995 (MP José Gregorio Hernández Galindo), T-438 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-617 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero), SU-360 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero), SU-601A de 1999 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), T-465 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-773 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y T-895 de 2010 (MP Nilson Pinilla Pinilla). En todas esas providencias se recurrió al principio de confianza legítima para resolver la tensión entre el deber constitucional de preservar y conservar el espacio público, y los derechos fundamentales al trabajo y el mínimo vital de comerciantes informales que ocupaban dichos espacios.

[37] Folio 13 del cuaderno de revisión.

[38] Cabe precisar que la confianza legítima de los trabajadores informales no solo se crea con autorizaciones expresas de la administración para el desarrollo de ciertas actividades comerciales, sino también con omisiones o autorizaciones tácitas. Así lo reconoció la Corte, por ejemplo, en la ya citada sentencia T-231 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), al

señalar que “se desconoce el principio de la confianza legítima cuando quien ejerce una actividad informal tiene razones suficientes para confiar que su oficio se desarrolla con consentimiento de la administración, por cuanto la ha efectuado de modo continuo y su labor ha sido mediada por la concesión de autorizaciones y permiso u otras actuaciones tácitas de las autoridades que así lo demuestren. // De manera que, nos encontramos frente a un conflicto entre la recuperación del espacio público y el principio de la confianza legítima, el cual le impone al Estado el deber de respetar las expectativas favorables que su actuación activa u omisiva ha generado en los vendedores informales, respecto de la perdurabilidad del desarrollo del ejercicio de sus actividades laborales en el espacio público.”

[40] Folios 7 y 8.

[41] La última actuación de la administración en contra del accionante se dio el tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013), y el accionante presentó la tutela seis (6) días después, el nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013) (folio 5).

[42] Folio 13 del cuaderno de revisión.

[43] Folio 3.

[44] Folio 22.

[45] En el escrito de contestación a la tutela, la Alcaldía de Pereira informó que en la actualidad existen siete (7) “Bazares Populares” donde los comerciantes informales son reubicados, los cuales son: “1. Bazar Cafetero, 2. Bazar la Fortuna, 3. Bazar la Libertad, 4. Bazar Pulgarín, 5. Bazar el Lago, 6. Bazar Calle Real, y 7 Bazar el Mechero”. No señaló que en alguno de ellos esté inscrito el accionante. (Folio 19).

[46] Folios 22 al 39.

[47] Folio 20.

[48] Ibíd.