

Sentencia T-521/04

DERECHO AL TRABAJO Y ESPACIO PUBLICO-Tensión que se presenta en caso de vendedores ambulantes

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA

Este principio de la confianza, como proyección de la presunción de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares (CP art, 83), tiene cabida cuando “se trata de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades”, pero, “si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege”, toda vez que “en tales casos, en función de la buena fe (C.P. art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación”. De esta manera el mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones es el principio de confianza legítima.

MUJER CABEZA DE FAMILIA-Especial protección

VENDEDOR ESTACIONARIO-Renovación de licencia de funcionamiento con orden de modificar caseta y convertirla en toldo/ACCION DE TUTELA-Procedencia si derechos constitucionales se encuentran amenazados

ESPACIO PUBLICO-Preservación/PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Debe ser respetado al pretender la administración cambiar situación de vendedor

La Corte debe reiterar que si bien ninguna apropiación del espacio público resulta legítima y mucho menos si se desconocen los términos y requisitos concedidos excepcionalmente por la Administración para desarrollar ciertas actividades, lo cierto es que en casos como el de la accionante, las licencias o permisos a ella concedidos constituyen prueba de su buena fe la cual debe ser respetada por la entidad accionada al pretender cambiar su situación, puesto que de lo contrario se afectaría adicionalmente el derecho al trabajo de la tutelante. Se

ordenará a la Subsecretaría Defensoría del Espacio Público que deje sin efecto la decisión de abstenerse de renovar la licencia de funcionamiento otorgada a la accionante para que pueda desarrollar su derecho al trabajo en el toldo o caseta para venta de frutas y dulces, debiendo en consecuencia reiniciar dicha actuación administrativa teniendo en cuenta la especial situación de la accionante, garantizando la efectividad de su derecho al debido proceso, debiendo la actora, en todo caso, dar cumplimiento a los requisitos que establezcan la normatividad para la expedición de ese tipo de licencias y renovaciones. En el evento de que la Administración Municipal optare por el desalojo de la accionante, una vez surtidos los respectivos procedimientos contravencionales y administrativos dicha medida no podrá hacerse efectiva hasta que se haya reubicado a la Señora en un lugar apto para el ejercicio de su actividad de comercio informal en condiciones dignas, cuando menos iguales a las que se le concedieron con la Resolución 199 de 1987.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-843579

Acción de tutela instaurada por María Lucila Zapata Cano contra la Secretaría de Gobierno y la Subsecretaría Defensoría del Espacio Público de Medellín.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., veinte (20) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Juzgado 33 Penal Municipal de Medellín, el 19 de noviembre de 2003.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

A la señora María Lucía Zapata Cano la Secretaría de Gobierno -Espacio Público- le expidió el 22 de julio de 1987 una licencia de funcionamiento - ventas callejeras - tipología - toldo (caseta metálica), aprobada mediante resolución 199, la cual se encuentra ubicada en la Calle 72 No. 48-66 de Medellín barrio Campo Valdez. Dicha caseta tiene un área de un metro de largo por 70 centímetros de ancho.

Por haber cumplido cabalmente con el pago de servicios públicos, impuesto de industria y comercio y avisos, la entidad demandada le ha renovado la licencia de funcionamiento.

Asegura que el 23 de octubre de 2003, funcionarios de la Secretaría de Gobierno - Espacio Público la visitaron y le dieron un plazo de ocho (8) días para cambiar la caseta por un toldo, pues de lo contrario, debía retirarse del lugar. Afirma que carece de los medios económicos para cubrir los gastos que demanda dicha adecuación, porque además de velar por sus dos hijos discapacitados, es madre cabeza de familia y por tanto solicita que se le ordene inmediatamente a la entidad demandada cesar el referido procedimiento para que a cambio se le permita seguir trabajando en condiciones dignas para mantener la estabilidad económica de su núcleo familiar.

2. Declaración rendida por la accionante

Para contar con mayores elementos de juicio en el caso objeto de estudio, el juez de conocimiento dispuso llamar la accionante a rendir declaración, la cual en lo relevante se transcribe a continuación:

“...PREGUNTADO: Diga bajo juramento si se ratifica en la demanda de tutela que se le da lectura a la demanda de tutela obrante a folios uno a cuatro frente del cuaderno principal y CONTESTO: Si me ratifico en la demanda que me acaba de leer y lo único que tengo para decir es que me dejen la caseta que por mi edad no me siento capacitada para estar moviendo un toldo y no tengo donde guardar las cositas, ya que ese es el sustento de mi familia y el mío, de eso pago arriendo, servicios y todo. PREGUNTADO: Diga bajo juramento, a quien le hace usted tal reclamación CONTESTO: A Espacio Público de acá de Medellín, le reclamo que me deje la caseta ya que yo ahí no estorbo, yo estoy en un lugar donde está la calle libre, el andén libre y no le estorbo a nadie y además esa caseta la tengo desde hace

más de diez años y nunca había tenido problema y la licencia siempre me la han renovado y figura en las licencias como toldo, pero yo la he tenido como caseta y en la Licencia que fue expedida en 1987 ya yo tenía la caseta. PREGUNTADA. Diga bajo juramento, si usted dice que esa caseta la tiene desde hace más de diez años y nunca ha tenido problemas de este asunto con ella, en qué fecha se le vino a presentar esta reclamación y este problema. CONTESTO: Nada más eso fue este año, el 23 de octubre de este año, me dijeron de boca que me daban ocho días para que cambie la caseta y la coloque como toldo, me dieron una cita y me tuve que presentar a las Oficinas d Espacio Público de las Torres de Bombona, y allí me dijeron que me renovarían la licencia siempre y cuando cumpliera con colocar el toldo y yo mandé una carta allá provisional, explicándoles la situación mía y que hasta yo pudiera esto en tutela (sic). PREGUNTADO: Diga bajo juramento, desde el pasado 23 de octubre del presente año, a esta fecha, qué derechos fundamentales cree usted que se le están vulnerando, por el hecho de que se le solicitó que cambiara la caseta por el toldo y por parte de quien. CONTESTO: Hasta esta fecha no me han violado mis derechos, pero yo hago la tutela es que como me dieron ocho días para cambiar la caseta por el toldo, porque en verdad no tengo donde guardar las cosas y estoy incapacitada para estar moviendo las cosas, sufro de la presión y tengo el dedo meñique de la mano izquierda perdido y la mano está mala, se me han perdido mucho las fuerzas para todo, entonces lo que pido es una protección que no me levanten la caseta que me dejen trabajar en ella y tener mi licencia a la orden del día. PREGUNTADA: Desde el 23 de octubre a esta fecha, usted ha dejado de realizar sus ventas en dicha caseta. CONTESTO: No, yo he venido trabajando común y corriente en esa caseta, es que yo mandé una carta a Espacio Público desde el 30 de octubre de este año para que reconsideraran la decisión de ellos y para que me expliquen el motivo del cambio de la casera por el toldo y que si ellos si son los competentes para esto porque la caseta está en terrenos de Metrosalud pero por fuera ya que esta entidad Metrosalud no se ha quejado de nada, pero hasta la fecha no me han dado ninguna respuesta. PREGUNTADA: Diga bajo juramento, porqué razón si usted no ha dejado de trabajar ni ha recibido perjuicios en la caseta que tiene actualmente, porqué solicitó en escrito de demanda de tutela medida provisional. CONTESTO: No se que es una medida provisional, la demanda me la hizo un abogado, lo que estoy pidiendo es que me dejen ubicada ahí en la caseta y además como ya pasaron los ocho días que me dieron de plazo para cambiar la caseta por toldo, ahí no ha pasado nada, todo va normal, en ella estoy trabajando de seis de la mañana a ocho de la noche, y más o menos me hago diario setenta mil pesos y con eso es que estoy sosteniendo

mi hogar para todo y hasta ahora no he dejado de trabajar ahí. Lo que hago es una prevención que no me vayan a quitar la caseta para cambiarla por todo, por ahí por ese lugar hay otras casetas y muy feas y estorbando y a ellos no les dieron nada, solamente a mí. PREGUNTADA: Diga bajo juramento qué más tiene para decir CONTESTO: Le ruego el favor que no me dejen quitar la caseta ya que ella es el sustento mío y les doy mis agradecimientos, claro que estoy en espera de que el Espacio Público me de respuesta a la carta que les mande para que no me quiten la caseta..." (sic.). Resaltado fuera del texto.

3. Respuesta de la entidad demandada

La Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público de la Secretaría de Gobierno Municipal de la Alcaldía de Medellín señaló que es cierto que la Secretaría de Gobierno por intermedio de la Resolución de aprobación No. 199 del 22 de julio de 1987 expidió permiso para venta estacionaria con un tipo de mueble Toldo ubicado en la calle 72 A N°48A-70, para la venta de frutas y dulces a la actora.

De acuerdo a la visita oficial realizada al punto de venta, señala que se levantó un informe con fecha 24 de octubre de 2003, el cual da cuenta que las medidas que presenta la estructura son de 1.60 por 1.65 metros, con lo que se contraviene lo estipulado en el Decreto 0327 en su artículo 16, el cual asigna a este tipo de amoblamiento sencillo y temporal una dimensión de 0.70 cms. de fondo por 1.10 metros de largo, que es como quiere hacer notar la accionante. En este mismo sentido, señala que se contraviene el artículo 279 de la Ordenanza 18/02 que a la letra enuncia "las dimensiones y características de los muebles o vitrinas, para las ventas estacionarias, serán determinadas por el Alcalde, o funcionario en quien este delegue."

Asimismo señaló que si bien se ha renovado la licencia de funcionamiento hasta el 22 de julio de 2003, el despacho después de haber recibido la solicitud que hiciera la actora el 14 de julio del mismo año, le respondió su petición de acuerdo al oficio 6412 donde se le informa que se debe realizar un nuevo estudio para determinar la viabilidad del mismo. Es de anotar que el permiso tiene vigencia de un año y puede renovarse por igual período, previo cumplimiento de los requisitos de ley, según el artículo 274 ordenanza.

Aseguró también que si bien es cierto que en noviembre de 2003 funcionarios del despacho visitaron a la accionante en el lugar cotidiano de trabajo, no es cierto que se le haya dado un

plazo perentorio de ocho días para cambiar el amoblamiento por un toldo, so pena de retirarse del lugar. Solo se le indicó en la irregularidad contravencional en que incurría al no observar, ni cumplir con las dimensiones establecidas al tipo de mueble asignado y para el cual se le otorgó un permiso de acuerdo al Decreto Municipal 0327/97.

Luego de hacer un análisis sobre los derechos fundamentales amenazados, la entidad demandada aseguró que del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes o estacionarios. Sin embargo, añade, la ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. “En este sentido, la peticionaria tiene derecho al trabajo, pero siempre y cuando, reúna y cumpla a cabalidad los requisitos exigidos por la norma, cual es la adecuación de su amoblamiento Toldo de acuerdo al Decreto 0327 de 1997, para el que la Secretaría le concedió el respectivo permiso.”

Como sustento de lo anterior, concluye que de ninguna manera encuentra que haya sido amenazado o vulnerado el derecho fundamental al trabajo de la tutelante, “pues lo único a que se procedió fue acatar una obligación constitucional enmarcada dentro del artículo 82, desarrollada por el Decreto Municipal 0327/97 y en concordancia con la Ordenanza 18/02, y Decreto Ley 1355/70.”

En cuanto al derecho a la igualdad asevera también que no se ha lesionado, toda vez que la Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público, en los casos que se han presentado, siempre ha actuado de la misma forma, y no ha puesto en condiciones desfavorables a la accionante, ni mucho menos puede crear desigualdades entre iguales; “por el contrario, la Administración siempre ha estado de puertas abiertas y entre otros ha diseñado un adecuado y razonado plan de reubicación de los vendedores informales en bazares, de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna, siempre y cuando se cumplan con los requisitos de ley.”

Así las cosas, añade, “la integridad del proceso administrativo en que pueda estar abocada la accionante, estará dentro de los marcos legales exigidos por la Ley y la Constitución en su artículo 13.” En este sentido, no ve dicha entidad de que forma se pudo violentar el derecho a la igualdad.

Finalmente dijo que si bien es cierto que no se observó petición alguna por parte de la

accionante y además no se ha violado ningún derecho, deberá considerarse la acción de tutela como improcedente. Agrega que dicha dependencia adelantará el proceso contravencional pertinente de acuerdo a lo señalado en la Ordenanza 18/02, y en concordancia con el Decreto ley 1355/70, por contravenirse el decreto Municipal 0327/97.

4. Decisión judicial objeto de revisión

El Juzgado 33 Penal Municipal de Medellín, mediante sentencia del 19 de noviembre de 2003 negó por improcedente la solicitud de amparo interpuesta por la señora María Lucila Zapata Cano, por considerar que la controversia de naturaleza administrativa suscitada en la Secretaría de Gobierno - Subsecretaría Defensoría del Espacio Público debe ser dirimida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y no por el juez de tutela.

Agrega que no se acreditó la vulneración del derecho a la igualdad de la accionante ya que no se indicó a qué persona se le ha brindado un mejor trato. Señala que conforme a la declaración de la accionante ella sigue trabajando normalmente razón por la cual no se le ha infligido daño alguno.

Concluye, que la acción en este caso es improcedente en la medida en que “ante una simple expectativa de hecho incierto como el caso en estudio, no puede este recurso venir a operar como un mecanismo de protección paralelo y totalmente ajeno a los medios de defensa judicial de carácter ordinario, sino que, por el contrario se debe procurar una coordinación entre estos con el fin de que no concurren interferencias indebidas e invasiones o competencias no consentidas por el constituyente.”

El fallo no fue impugnado.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Problema jurídico

En esta oportunidad la Sala debe determinar si la Administración municipal de Medellín ha violado los derechos constitucionales fundamentales de la accionante, al abstenerse de renovar el permiso para ejercer el comercio informal como vendedora estacionaria.

2. Tensión entre el derecho al trabajo y el espacio público

Una de las situaciones en las cuales varios derechos constitucionales confluyen en una clara tensión es la relacionada con los vendedores informales quienes ejercen su derecho al trabajo en el espacio público, derecho colectivo o difuso que pretende ser recuperado por la Administración municipal o distrital para dar así cumplimiento al mandato constitucional que ordena al Estado velar por la protección de su integridad.

Previamente a resolver dicha tensión resulta pertinente hacer algunas precisiones sobre dichos derechos consagrados en la Carta Política.

A este respecto ha de recordarse que el trabajo es un derecho fundamental que goza de la especial protección del Estado (Art. 25 Superior) y, además, es uno de los bienes que para todos pretende conseguir la organización política, según el preámbulo, y uno de los valores fundamentales de la República, conforme al artículo 1 ídem, del cual se preocupa en otras normas, como el artículo 53 que enuncia los principios mínimos fundamentales a los que habrá de conformarse el Congreso al expedir el estatuto del trabajo y el mismo artículo en cuanto insiste en el carácter obligatorio en el orden interno de los convenios internacionales sobre el tema y prohíbe a la ley, los contratos y los acuerdos y convenios de trabajo “menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.¹

De otra parte, se encuentra el interés general en el espacio público que está igualmente reconocido en la Carta Política, pues los bienes de uso público figuran, entre otros, en una categoría de tratamiento especial, ya que son inalienables, inembargables e imprescriptibles (Art. 63 C.P.) y tienen destacada connotación de acuerdo con el artículo 82 ídem por cuanto su uso común prevalece sobre el interés particular.

Desde esta perspectiva la Corte Constitucional ha reconocido que “existe también el derecho a la seguridad personal de los peatones y vehículos que se sirven de esos bienes públicos que son las vías, parques, aceras, etc. y el muy importante interés de los comerciantes aledaños que no solamente pagan sus impuestos, utilizan probamente los servicios públicos domiciliarios y cumplen la ley, sino que también representan una actividad económica garantizada igualmente por la Constitución (art. 333 y ss. C.N.) y, como si fuera poco, dan trabajo y son el resultado de esfuerzos personales a veces muy prolongados.”²

Ahora bien, esta Corporación también se ha ocupado de múltiples casos en los cuales se ha pretendido negar el derecho al trabajo que tienen los vendedores ambulantes por la defensa

de espacio público, sin tener en cuenta el perjuicio que se les causa a ellos y a sus familias que requieren de un mínimo de ingresos para su subsistencia, desconociendo que si bien el empleo informal no es la salida para reducir el desempleo ni para eliminar la pobreza en los países en vías de desarrollo, no es menos cierto que los medios utilizados para evitarlo deben fundarse en políticas económicas que brinden una solución digna a quienes ejercen esta actividad ocupando el espacio público.

Sobre este particular en la Sentencia T-772 de 20033 se explicó que:

“Es indiscutible, así, la existencia de un deber constitucional y legal en cabeza de las autoridades, consistente en preservar la integridad del espacio público, para cuyo cumplimiento la ley les ha provisto de ciertos instrumentos jurídicos de carácter policivo. Pero la delimitación del alcance de este deber, y la determinación de los medios necesarios para cumplirlo frente a situaciones concretas de ocupación indebida, se deben efectuar en forma tal que se respeten plenamente los demás mandatos constitucionales, en particular aquellos que protegen los derechos fundamentales de las personas, e imponen a las autoridades deberes sociales de imperativo cumplimiento (art. 2, C.P.). Por lo tanto, cualquier política, programa o medida adelantados por las autoridades para dar cumplimiento a su deber constitucional y legal de preservar el espacio público, que conlleven el desalojo de quienes se encuentren ocupando tal espacio, o limitaciones similares de los derechos de las personas, deberán adelantarse con plena observancia de la totalidad de los imperativos constitucionales reseñados en los acápites precedentes y precisados por la jurisprudencia constitucional.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el alcance y los límites propios del citado deber estatal, señalando ciertos requisitos constitucionales que deben respetar las autoridades al momento de darle cumplimiento; pero únicamente lo ha hecho respecto de la situación específica de quienes se encuentran ocupando tal espacio como vendedores informales amparados por la confianza legítima. En estos casos, reconociendo que existe un conflicto entre el cumplimiento del deber estatal de preservar el espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales que lo ocupan, se ha dado prevalencia a la promoción del interés general reflejada en la ejecución de las medidas pertinentes de desalojo, siempre y cuando éstas vayan acompañadas de una alternativa de reubicación para los afectados. Tal posición jurisprudencial, reflejada en la sentencia SU-360

de 1994, busca dar una respuesta constitucional a la situación de múltiples vendedores informales que han ocupado el espacio público durante largos períodos de tiempo bajo la tolerancia expresa o tácita de las autoridades, y que han visto defraudada su buena fe con la adopción intempestiva de decisiones policivas de desalojo; así, se logra armonizar sus intereses y derechos con el deber coexistente de las autoridades de preservar tal espacio para el disfrute colectivo.”

Este principio de la confianza al cual refiere el anterior pasaje jurisprudencial, como proyección de la presunción de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares (CP art, 83), tiene cabida cuando “se trata de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades”, pero, “si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege”, toda vez que “en tales casos, en función de la buena fe (C.P. art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación”.⁵

De esta manera el mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones es el principio de confianza legítima.⁶

De las pruebas recaudadas en el expediente se tiene establecido que en el presente caso la señora María Lucila Zapata Cano, es una mujer cabeza de familia de la cual dependen sus dos hijos que padecen de discapacidad y cuyos recursos económicos los percibe de la venta de frutas y dulces en una caseta ubicada en la Calle 72 No. 48A-66 de Medellín.

La anterior circunstancia obligaba al a-quo a interpretar las normas constitucionales de forma tal que el mandato contenido en el inciso segundo del artículo 43 de la Carta Política logrará plena efectividad. En este sentido era menester tener en cuenta que la accionante es una persona de especial protección por parte del Estado puesto que integra el grupo de mujeres cabeza de familia.

Adicionalmente, resulta relevante señalar que la señora María Lucila ha venido desarrollando su actividad desde 1987 ya que mediante Resolución 199 de ese año se le confirió licencia de funcionamiento para ventas callejeras. No obstante, dicha licencia establece que el tipo de

mueble autorizado es un “toldo” la accionante afirma que para esa fecha ya tenía la caseta que es la causa de la controversia.

La Sala constata que no está demostrado que entre 1987 hasta antes del 24 de octubre de 2003 la Administración municipal de Medellín haya realizado algún tipo de control o de actividad de verificación para inspeccionar el cumplimiento de las condiciones para la vigencia de la licencia que le fuera concedida a la accionante, es decir, proceder a corregir la anomalía presentada al ubicarse una caseta en lugar del toldo que fue el tipo de mueble permitido.

Resulta entonces, que la accionante venía ejerciendo una actividad con la aprobación de las autoridades municipales, lo cual le permitía con razones objetivas confiar en la durabilidad de las autorizaciones que se le otorgaban, por ello, el cambio súbito de las condiciones plasmado en el término de ocho (8) días para realizar la transformación de la caseta en toldo modifican ostensiblemente su situación, y por lo tanto, es procedente dar aplicación al principio de confianza legítima.

Nótese que contrario a lo que sostuvo el juez de tutela de instancia, las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no resultan eficaces en el presente caso, dada la especial y grave situación que afronta la accionante, puesto que las condiciones mínimas de subsistencia que ella prodiga a los demás integrantes de su núcleo familiar que padecen de discapacidad le impiden esperar una decisión de dicha jurisdicción so pena de afectar sus derechos constitucionales fundamentales.

Adicionalmente, es de la mayor relevancia advertir que conforme lo informa la Subsecretaría Defensoría del Espacio Público dicha oficina se abstuvo de renovar la licencia de funcionamiento otorgado por la accionante desde 1987 y por el contrario, dará inicio al procedimiento contravencional y administrativo en contra de la actora que posiblemente puede concluir con su desalojo del lugar que en la actualidad ocupa su la caseta.

Por lo anterior, no resulta acertado sostener, como lo hizo el juez de instancia que el presente caso se trataba de una mera expectativa de violación. En efecto, basta reiterar el contenido del artículo 86 Superior en el sentido de que la acción de tutela no sólo procede en los eventos en que se han violado derechos constitucionales fundamentales sino cuando éstos se encuentran amenazados por la acción u omisión de las autoridades.

Así, era claro que con la orden dada por la entidad accionada para que la actora procediera a la conversión de la caseta a toldo, en el mínimo plazo de ocho días conforme lo demuestra la documental obrante a folio 45 del expediente, se estaba frente a una clara amenaza a los derechos constitucionales fundamentales cuya protección fue solicitada y que consolidaron su afectación con la negativa de renovación de la licencia de funcionamiento de que era titular la accionante.

En este sentido la Corte debe reiterar que si bien ninguna apropiación del espacio público resulta legítima y mucho menos si se desconocen los términos y requisitos concedidos excepcionalmente por la Administración para desarrollar ciertas actividades, lo cierto es que en casos como el de la accionante, las licencias o permisos a ella concedidos constituyen prueba de su buena fe⁷ la cual debe ser respetada por la entidad accionada al pretender cambiar su situación, puesto que de lo contrario se afectaría adicionalmente el derecho al trabajo de la tutelante.

La Corte sobre este particular ha explicado que:

“ (...) 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.”⁸

De esta manera, en el caso de la señora María Lucila Zapata Cano no está demostrado que la Administración haya surtido un debido proceso para negarse a renovar la licencia de funcionamiento de la accionante teniendo en cuenta su situación como mujer cabeza de familia, brindándole opciones para la reducción del tamaño de la caseta, principal

fundamento para la negación de la renovación.

Por lo anterior, como resulta contrario a la Carta conforme se ha expuesto en esta providencia que se altere de forma brusca y sensible una situación en cuya durabilidad podía legítimamente confiarse, sin proporcionar el tiempo y los medios para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, se revocará el fallo objeto de revisión y en su lugar se concederá el amparo solicitado de los derechos al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso.

Finalmente, se ordenará a la Subsecretaría Defensoría del Espacio Público que deje sin efecto la decisión de abstenerse de renovar la licencia de funcionamiento otorgada a la accionante para que pueda desarrollar su derecho al trabajo en el toldo o caseta para venta de frutas y dulces, debiendo en consecuencia reiniciar dicha actuación administrativa teniendo en cuenta la especial situación de la accionante, garantizando la efectividad de su derecho al debido proceso, debiendo la actora, en todo caso, dar cumplimiento a los requisitos que establezcan la normatividad para la expedición de ese tipo de licencias y renovaciones.

En el evento de que la Administración Municipal optare por el desalojo de la accionante, una vez surtidos los respectivos procedimientos contravencionales y administrativos dicha medida no podrá hacerse efectiva hasta que se haya reubicado a la Señora María Lucila Zapata Cano en un lugar apto para el ejercicio de su actividad de comercio informal en condiciones dignas, cuando menos iguales a las que se le concedieron con la Resolución 199 de 1987.

El señor Personero Municipal de Medellín, dentro del ámbito de sus competencias, velará por la efectiva protección del derecho de la accionante al derecho al debido proceso frente a la Administración municipal en todos los trámites relacionados con su actividad como vendedora estacionaria.

III. DECISION

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 33 Penal Municipal de Medellín, el 19 de noviembre de 2003, dentro de la acción de tutela de la referencia, en su lugar tutelar

los derechos constitucionales fundamentales al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso de la accionante.

Segundo.- ORDENAR a la Subsecretaría Defensoría del Espacio Público de Medellín, que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, deje sin efecto la decisión de abstenerse de renovar la licencia de funcionamiento otorgada a la señora María Lucila Zapata Cano la cual tiene por objeto permitir el ejercicio de su derecho al trabajo en el toldo o caseta para venta de frutas y dulces. En consecuencia, deberá reiniciar dicha actuación administrativa teniendo en cuenta la especial situación de la accionante como mujer cabeza de familia, garantizando la efectividad de su derecho al debido proceso. No obstante la tutelante deberá dar cumplimiento a los requisitos que establezcan la normatividad para la expedición y renovación de ese tipo de licencias.

Tercero.- ORDENAR al Secretario de Gobierno de Medellín que en el evento de que la Administración Municipal, una vez surtidos los respectivos procedimientos contravencionales y administrativos, optare por el desalojo de la accionante en razón de la ausencia de permiso o licencia para el ejercicio del comercio informal, dicha medida no se haga efectiva hasta que se haya reubicado a la Señora María Lucila Zapata Cano en un lugar apto para el ejercicio de su actividad como vendedora estacionaria en condiciones dignas, cuando menos iguales a las que se le concedieron con la Resolución 199 del 22 de julio de 1987.

Cuarto.- ORDENAR al señor Personero Municipal de Medellín, que, dentro del ámbito de sus competencias, vele por la efectiva protección del derecho de la accionante al derecho al debido proceso frente a la Administración municipal en todos los trámites relacionados con su actividad como vendedora estacionaria.

Quinto.- Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 1992 M.P. Jaime Sanin Greiffenstein.

2 Ibídem.

3 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

5 Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Corte Constitucional. Sentencias T-020 y T-021 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

T-372 y T-1263 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-772 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-146 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentarías, entre otras.

7 Corte Constitucional T-160 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz, T-550 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-778 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Corte Constitucional. Sentencia T-772 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.