

Sentencia T-773/07

ESPACIO PUBLICO-Preservación

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Deberes del Estado para erradicar la pobreza y desigualdad

ESPACIO PUBLICO-Políticas y programas de las autoridades para lograr su recuperación

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Prohibición de adelantar políticas económicas, sociales y culturales de carácter regresivo

RESTITUCION DE ESPACIO PUBLICO-Proporcionalidad de las medidas adoptadas

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Ocupantes del espacio público

DEBIDO PROCESO Y ESPACIO PUBLICO-Restitución

ESPACIO PUBLICO-Recuperación conlleva alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los administrados

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Alcance

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Desconocimiento a quien ejerce el comercio informal

ACCION DE TUTELA-Utilización del espacio público afecta derechos fundamentales a quien ejerce el comercio informal en una carretilla

Referencia: expediente T-1622229

Acción de tutela instaurada por María Hilda Enciso contra Alcaldía Municipal de la Dorada, Caldas.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil siete (2007).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Catalina Botero Marino y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de La Dorada, Caldas, en el trámite de la acción de tutela instaurada por María Hilda Enciso contra la Alcaldía Municipal de La Dorada, Caldas.

I. ANTECEDENTES

La ciudadana María Hilda Enciso de Hernández interpuso acción de tutela en contra la Alcaldía Municipal de La Dorada, Caldas a fin de que se amparen sus derechos constitucionales fundamentales al trabajo y al mínimo vital con fundamento en los siguientes

Hechos

1.- La actora manifiesta que es propietaria de una carretilla en la que vende verduras desde hace más de diez años en la ciudad de La Dorada, Departamento de Caldas. Dice que la venta de verduras constituye su único sustento y el de su familia dada la escasez de puestos de trabajo que domina en el municipio. Añade que no dispone de pensión, ni de subsidio. (Expediente, cuaderno 1 a folio 5).

2.- Aduce que, de un tiempo para acá, la Alcaldía accionada ha resuelto ejercer la fuerza frente a quienes como ella realizan el trabajo ambulante. En algunas ocasiones, ha llegado incluso a quitarles las verduras y, en otras, los ha despojado de la carreta. Relata que la carreta lleva 20 días en las bodegas del ferrocarril. (Expediente, cuaderno 1 a folio 5).

3.- Alega que la actitud del Gobierno Municipal resulta incomprensible pues, aun cuando en su plan de gobierno el Alcalde ofreció empleo, no ha cumplido su promesa y al quitarles la única fuente de trabajo que permanece abierta para ellos, lo único que les resta es convertirse en delincuentes. (Expediente, cuaderno 1 a folio 5).

4.- Recuerda que la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional ha sido enfática al subrayar que en el espacio público convergen situaciones muy complejas derivadas, en parte, de procesos de reestructuración de la economía las cuales generan un alto grado de desempleo que se ve agravado por la crisis económica y el conflicto interno. Lo anterior, produce un conflicto en el que, por un lado, se encuentra “una gigantesca fuerza económica” y, por otro, un grupo de personas quienes “enfrentan exclusiones y carencias” y aspiran a lograr un ingreso básico para su manutención. Trae a colación la peticionaria cómo la Corte ha insistido en la necesidad de “afrontar esta situación en la perspectiva y mandato del Estado Social de Derecho que ordena conciliar, compatibilizar, el derecho colectivo del espacio público con el individual al trabajo, directamente relacionado con el derecho fundamental a la vida.” (Expediente, cuaderno 1 a folio 5). Cita, a renglón seguido, lo afirmado por la Corte Constitucional en la sentencia T-146 de 2004. (Expediente, cuaderno 1 a folio 6).

Solicitud de tutela

5- La actora solicita que se tutelen los derechos invocados y, en consecuencia, se ordene a la entidad demandada “abstenerse de realizar atropellos permanentes” e inhibirse de quitarles “la carretilla y lo que en ella llevan” entretanto no disponga la autoridad municipal demandada de un plan encaminado a establecer la reubicación para todas las personas que ocupan el espacio público.

Pruebas relevantes que obran en el expediente

6.- En el expediente obran las siguientes pruebas:

-Respuesta al derecho de petición elevado por la ciudadana María Hilda Enciso de Hernández emitida el día 31 de enero de 2007 por el Secretario de Gobierno del Municipio de La Dorada en la que consta lo siguiente:

“Por delegación del señor Alcalde Municipal y conociendo su petición, me permito dar respuesta en el sentido de que las carretas retenidas por la Policía se encuentran a disposición de la Inspección de Policía Centro, es precisamente a ellos a quien debe dirigirse, toda vez que es la Inspección la que tiene jurisdicción y competencia en el caso.” (Expediente, cuaderno 1 a folio 8).

- Copia del Decreto 100 de 2001 “Por medio del cual se expiden unos reglamentos para el ejercicio de la actividad comercial del sector informal y se dictan otras disposiciones” el cual se transcribe a continuación:

“El Alcalde del municipio de La Dorada, Caldas, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, las que le confiere el artículo 315 numerales 1, 2 y 10 de la Constitución Política; artículo 9 del Decreto 1355 de 1970 y el artículo 91, literal B, num 1 y 2, literales a) y e); literal D, num 1, 9 y 17 de la Ley 136/94 y

Que en el área urbana del Municipio de La Dorada, sector centro, se han venido adelantando actividades de economía informal por vendedores ambulantes sin control, invadiendo el espacio público y sobre todo los andenes, parques y zonas peatonales, con lo cual se coloca en peligro la integridad física de los transeúntes.

Que frente a los hechos planteados, la administración de manera subsidiaria reglamentará dichos aspectos con el fin de garantizar los derechos fundamentales o libertades ciudadanas.

La función de policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste, la desempeñan las autoridades administrativas de policía, esto es, el cuerpo directivo central y descentralizado de la administración pública, como un superintendente un alcalde, un inspector. El ejercicio de esta función no corresponde, de principio, (sic) a los miembros uniformados de la policía.

La función de policía ni la actividad de los miembros de los cuerpos uniformados de policía, son de carácter reglamentario de la libertad, sin embargo si son esencialmente reglamentables. De no serlo, dichas actuaciones quedaría sueltas, no serían siempre regladas y constituirían, ahí sí, seria amenaza contra el ejercicio de las libertades ciudadanas. O sea que, frente a la función y a la actividad policial , el reglamento, en vez de ser obstáculo o negación de la libertad es una de sus fuentes válidas y legítimas de garantía, es para mejor decir, su fundamental asidero.

En este orden de ideas, el alcalde municipal de La Dorada Caldas y en cumplimiento a (sic) lo dispuesto en los artículos 22 y 124 del acuerdo número 031 de 2001 POT, dictará los reglamentos subsidiarios o supletorios con el fin de controlar y garantizar el espacio público.

Que el artículo 91 de la ley 136/94 faculta al Alcalde Municipal, sancionar (sic) a quienes desobedezcan o infrinjan las órdenes de policía y normas legales.

En consideración a lo expuesto,

DECRETA

Artículo primero.- Actividades del sector informal. Son objeto de aplicación del presente decreto todas las personas que ejercen actividades comerciales o de servicios ejercidos en puestos estacionarios o ambulantes ubicados en parques, vías, andenes, zonas peatonales, zonas verdes y otras áreas consideradas como públicas.

Artículo segundo.- Vendedor ambulante. Para los efectos de este decreto, entiéndase como vendedor ambulante aquellas personas que se dedica a vender cualquier producto legal, desplazándose por vías y caminos de la jurisdicción municipal, en carro, moto, bicicleta o cualquier medio de transporte o a pié. Se clasifican así:

a. Ventas ambulantes: Son aquellas que se efectúan recorriendo las vías y lugares de uso público

b. Ventas transitorias: son aquellas que se efectúan en sitios de espacio público de manera transitoria sin que superen más de tres (3) días y las que se instalan durante la temporada de ferias o fiestas que se realicen en el municipio de La Dorada.

Artículo tercero.- Restricciones. Restringir el ejercicio de ventas ambulantes, estacionarias y/o transitorias de productos perecederos en el perímetro urbano del municipio de La Dorada entre las carreras 1 y 8 con calles 9 y 18. En tal sentido, queda prohibido el ejercicio de dicha actividad dentro del área antes señalada.

Artículo cuarto.- Multas. Quienes desobedezcan la restricción anterior serán sujetos de imposición de multas hasta por diez (10) salarios mínimos diarios legales vigentes, según la gravedad, previo procedimiento sumario administrativo donde se observe el debido proceso y el derecho de defensa, de conformidad con los acuerdos correspondientes.

Parágrafo.-La suma correspondiente a la multa establecida en el artículo anterior, será cancelada en la Secretaría de Hacienda y Patrimonio Público del Municipio.

Artículo quinto.- Delegación para el trámite sumario. La Inspección de Policía será la encargada de tramitar y fallar la imposición de las multas a quienes desobedezcan la restricción antes señalada para los vendedores informales. La segunda instancia será tramitada ante la Secretaría de Gobierno Municipal.

Artículo séptimo.- Rentas, higiene y salud. La restricción antes señalada es independiente de las obligaciones tributarias que para con el municipio tengan los vendedores ambulantes y el cumplimiento de estos frente a las normas sobre higiene y salud.

Artículo octavo.- Vigencia y Derogatoria. El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga el decreto 115 de junio de 2001 y los demás actos que le sean contrarios.

(...)

Respuesta de la entidad demandada

7.- Mediante escrito fechado el día 16 de abril de 2007 y dirigido al Secretario del Juzgado Segundo Promiscuo Municipal, el Alcalde encargado del municipio de La Dorada procedió a dar respuesta. Admitió como cierto el hecho de haberle retenido la carretilla en la cual vende verduras a la señora María Hilda Enciso y citó, a continuación, las disposiciones que el despacho utilizó para tales efectos, a saber, la Ordenanza 468 de 2002; la Ordenanza 493 de 2004 capítulo V. VENDEDORES AMBULANTES, Artículo 233.

Informó, a renglón seguido, que para ser vendedor ambulante se requería autorización de la Administración Municipal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 224 de la ordenanza precitada. Según el Alcalde encargado, no podía ignorar el juez, que “durante los últimos años la Administración Municipal se ha[bía] abstenido de conceder este tipo de permiso, toda vez que lo que se pretendía era la recuperación del espacio público en busca de la protección de la vida e integridad de los peatones y de quienes transitan por este sector.”

Expresó más adelante, que en virtud de lo dispuesto por el artículo 229, la Administración Municipal “señalará las zonas en las cuales puedan instalarse los puntos de ventas y el cupo máximo de vendedores.” En relación con lo mencionado, manifestó que “los vendedores

ambulantes que se hacían en el sector donde hoy es el Centro Comercial fueron reubicados en protección al derecho al Trabajo en la Central de Abastos del Municipio.”

Adujo que la señora María Hilda Enciso había sido requerida en varias ocasiones para efectos de que no estacionara su carreta de verduras alrededor del Centro Comercial por cuanto esta zona estaba prohibida para los vendedores ambulantes de acuerdo con lo establecido en el Decreto 100 de 2001 pues, añadió, “existen comerciantes que sin ocupar el espacio público expenden productos de frutas y verduras en ese sector [y] están autorizados porque pagan arriendos, empleados y su respectivo impuesto.”

Alegó que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 230, el vendedor ambulante o estacionario debía demostrar la procedencia de la mercancía mediante factura de compra debidamente firmada la cual sería verificada por la autoridad respectiva y que, en caso de incumplimiento, esto daría lugar a una multa y “al decomiso de la mercancía, carreta o puesto hasta tanto demuestre su legítima procedencia.” (Énfasis añadido por el Alcalde encargado).

Añadió finalmente, que según lo determinado en el artículo 223 quien ejerza el oficio de vendedor ambulante o estacionario sin la respectiva licencia o permiso, sería desalojado del lugar en que se hubiere ubicado.

Solicitó, por último, que se desvinculara del proceso a la Alcaldía Municipal de La Dorada y se la excluyera de toda responsabilidad por no haber vulnerado esta institución ningún derecho constitucional fundamental.

Pruebas decretadas en sede de revisión

Mediante auto fechado el día 22 de agosto de 2007, el Magistrado Sustanciador consideró que para mejor proveer en el asunto de la referencia debía obtener información sobre las acciones adelantadas hasta el momento por la Administración Municipal de La Dorada, Caldas, respecto de la reubicación de la señora María Hilda Enciso de Hernández. Requería también información sobre si en el caso de la peticionaria fueron surtidas las etapas contempladas en el Decreto 100 de 2001 previstas para el desalojo de los vendedores ambulantes. En vista de lo anterior, el Magistrado Sustanciador resolvió oficiar a la Alcaldía Municipal de La Dorada, Caldas, así como a la Dirección de Espacio Público de la Secretaría

de Gobierno Municipal de la misma ciudad, a fin de que aportaran informe completo y detallado sobre los siguientes tópicos: (i) si en el caso de la peticionaria, María Hilda Enciso, se había cumplido el trámite establecido por el decreto 100 de 2001 para el desalojo de vendedores informales; (ii) si la señora Enciso había sido vinculada a alguna actuación administrativa previa al desalojo; (iii) acerca de las acciones adelantadas hasta el momento por la Administración Municipal de La Dorada, Caldas, respecto de la reubicación del demandante. En especial, sobre las tareas en relación con: (a) la incorporación de la actora en proyectos productivos y actividades laborales, al igual que el suministro de auxilios, créditos u otros estímulos a favor de la citada comerciante informal; (b) sobre la reubicación de la peticionaria en un sector del municipio distinto al que ocupaba y la naturaleza de la actividad laboral realizada en ese nuevo sitio, en caso que ello se hubiere verificado.

Por medio de escrito allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional, el día 11 de septiembre de 2007, el Secretario de Gobierno del Municipio de La Dorada, Caldas, comunicó lo siguiente:

Para conocimiento de la Corte, el Municipio de La Dorada mediante Decreto 100 de 18 de julio de 2001 reguló las actividades del sector informal.

A la señora se le retuvo la carreta alrededor del Centro Comercial, lugar que está prohibido para los vendedores estacionarios y como en varias ocasiones venía desobedeciendo a la autoridad en incumplimiento del Decreto en mención, el Inspector del Espacio Público en compañía de la Policía le retuvo la carretilla.

La carreta le fue entregada en los próximos días (sic) a la señora María Hilda Enciso, advirtiéndole de no (sic) continuar haciendo mal uso del espacio público.

La señora ha manifestado que no solo se ocupa de esta labor sino que lava ropas, etc. Y sería imposible reubicar a tantos vendedores que aparecen con chazas, carretillas y demás en busca de ubicarse para ser reubicados (sic).

La Administración cuenta con una Mipyme encargada de capacitar y gestionar el desarrollo de los vendedores ambulantes, quienes deben asociarse y asistir a las capacitaciones para gestionarles sus créditos productivos. La señora no aparece ni asociada ni capacitada.”

El Secretario de Gobierno anexó copia del Decreto 100 de 18 de julio de 2001.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

Primera Instancia

Mediante providencia emitida el día 23 de abril de 2007, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de La Dorada, Caldas, resolvió no conceder el amparo solicitado. Ofreció los siguientes motivos en apoyo de su decisión.

Según el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal, en el caso concreto la Alcaldía obró de manera que se ajustaba a la normatividad vigente. Consideró que de conformidad con el acervo probatorio estaba “demostrado que la accionante es quien no quiere acatar las disposiciones que protegen el espacio público y que regulan esta clase de actividades.” Agregó, que no se podía “endilgar a la administración municipal el hecho de la falta de fuentes de empleo para con ese pretexto violar los decretos y las ordenanzas que regulan el espacio público, hasta el extremo de manifestar que como las autoridades están aplicando los procedimientos, la que quiere la administración municipal es que se vuelvan delincuentes, tal como expresó la accionante.”

Estimó el Juzgado, que los argumentos esgrimidos por la demandante no eran de recibo y añadió que la actora debía, más bien, “ceñirse a las disposiciones que regulan el espacio público e iniciar los trámite ante las autoridades respectivas para la devolución de la carretilla.” Recordó finalmente que de acuerdo con el artículo 3º del Decreto 100 de 2001, entre las carreras 1ª y 8ª y calles 9ª y 18ª esta[ba] prohibido el ejercicio [del comercio informal] área en la que la accionante se estacionaba con su carretilla.”

Por los motivos expuestos resolvió denegar el amparo solicitado.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Presentación del caso y problema jurídico objeto de estudio

2.- La ciudadana María Hilda Enciso de Hernández afirma ser propietaria de una carretilla en la que deposita verduras para venderlas. Manifiesta que está dedicada al comercio informal desde hace más de diez años. Expresa que de un tiempo para acá la Alcaldía de La Dorada ha ejercido la fuerza contra ella y en ocasiones le ha decomisado las verduras y en otras oportunidades la carreta, la cual lleva 20 días en las bodegas del ferrocarril. Según la peticionaria, ante la ausencia de alternativas de trabajo, lo único que consigue la entidad municipal con la política de desalojo es convertir a los trabajadores estacionarios en delincuentes. Recuerda que de conformidad con la jurisprudencia constitucional la recuperación del espacio público no puede efectuarse sin antes asegurarse que las personas afectadas con las actuaciones administrativas puedan gozar de alternativas y, en tal sentido, ver respetados sus derechos constitucionales fundamentales, en particular, el derecho al trabajo y al mínimo vital.

La Alcaldía del Municipio de La Dorada, Caldas, por intermedio del Alcalde encargado, insiste en que lo único que ha hecho es aplicar la normatividad vigente sobre recuperación del espacio público y enfatiza que no ha vulnerado ningún derecho constitucional fundamental de la demandante.

El Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de La Dorada, Caldas, resolvió denegar el amparo solicitado y para sustentar su decisión acogió los argumentos exteriorizados por la Alcaldía demandada.

Problema jurídico

3.- A partir de los antecedentes expuestos y de las pruebas decretadas en sede de revisión, corresponde a la Sala determinar si la actuación llevada a cabo por el Municipio de la Dorada, Caldas, en el sentido de recuperar el espacio público ocupado por el comercio informal realizado por la ciudadana María Hilda Enciso de Hernández vulnera los derechos constitucionales al trabajo y al mínimo vital de la peticionaria. En otras palabras: ha de precisar la Sala si la actuación de la entidad demandada concuerda con el precedente constitucional, esto es, con las pautas que ha fijado la Corte Constitucional para que proceda la recuperación del espacio público sin que ello signifique desconocer de manera desproporcionada y no razonable los derechos de la comerciante informal y sin que ello

implique vulnerar su confianza legítima en los términos en que la jurisprudencia constitucional ha fijado el sentido y alcance de este principio.

Para resolver el problema jurídico, la Corte reiterará el precedente constitucional relacionado con la tensión que se suscita entre la protección del espacio público y la eficacia de los derechos fundamentales de las personas que se dedican al comercio informal. Hará alusión a las limitaciones que los principios de proporcionalidad y de confianza legítima imponen al ejercicio de acciones estatales de recuperación del espacio público. Se referirá, específicamente, a la necesidad de implementar políticas razonables de reubicación.

Protección del espacio público por parte del Estado y eficacia de los derechos fundamentales de las personas que se dedican al comercio informal. Limitaciones que el principio de proporcionalidad impone al ejercicio de acciones estatales de recuperación del espacio público. Reiteración de jurisprudencia

4.- La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones acerca de la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales de las personas que se dedican al comercio informal. Recientemente, en la sentencia T-729 de 2006, recordó la Corte cómo la controversia constitucional generada por la ocupación irregular del espacio público por parte de quienes ejercen el comercio informal constituye “un asunto suficientemente discutido por la jurisprudencia de esta Corporación¹.” Queda pues cada vez más claro que la situación dilemática en relación con este tópico se centra:

“en la tensión entre el deber estatal de proteger la integridad del espacio público y su destinación para el uso común, consagrado en el artículo 84 Superior², y la eficacia del derecho constitucional al trabajo de quienes, al estar excluidas o excluidos de los mecanismos formales de inserción laboral, deben dedicarse a actividades de comercio en dicho espacio³.”

5.- Así las cosas, en desarrollo de su tarea de proteger el espacio público, las autoridades públicas deben tomar las medidas indispensables para impedir la ocupación indebida de dicho espacio y han de adoptar tales medidas de modo que los planes de recuperación se encaminen a prevenir que el espacio público sea ocupado nuevamente de manera irregular. De este modo, deben las autoridades diseñar una estrategia para el retiro de las personas que ejercen el comercio informal. No obstante lo anterior, ha rememorado la Corte asimismo

cómo

“frente a la implementación de estas políticas de reubicación concurren dos grupos de dificultades definidos: En primer lugar, son evidentes las condiciones de marginalidad de grupos significativos de la población que, ante la imposibilidad del Estado de asegurar una política de pleno empleo, deben hacer uso de la informalidad para garantizar su subsistencia. En segundo término, es usual que las administraciones municipales y distritales ejerzan acciones u omisiones, prolongadas en el tiempo, que otorguen apariencia de legalidad a la ocupación del espacio público, entre ellas, el otorgamiento de licencias o permisos o la simple tolerancia por parte de la administración de su uso indiscriminado.⁴”

6.- Lo expresado permite poner énfasis en la línea jurisprudencial según la cual quienes actúan en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho – bien sean autoridades públicas o personas que obran en esa calidad – están obligadas a contribuir con el diseño e implementación de medidas tendientes a erradicar la pobreza y a promover, con fundamento en el criterio de igualdad material, que quienes en virtud de sus particulares circunstancias se encuentran en situación de debilidad manifiesta o de necesidad, reciban la debida protección estatal⁵. Tal planteamiento aparece muy vinculado a que toda actuación dirigida a la recuperación del espacio público, se ajuste a la exigencia de que estas políticas estén acompañadas de acciones para contrarrestar los efectos negativos que eventualmente puedan desprenderse de las mismas. Al respecto, se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia T-772 de 2003 en los términos que se transcriben a continuación:

“[e]n este orden de ideas, resalta la Sala que las políticas, programas o medidas estatales cuya ejecución se convierta en una fuente de pobreza para los afectados, y que no prevean mecanismos complementarios para contrarrestar en forma proporcionada y eficaz dichos efectos negativos, resultan injustificables a la luz de las obligaciones internacionales del país en materia de promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales, así como a la luz del principio constitucional del Estado Social de Derecho y sus diversas manifestaciones a lo largo de la [Constitución]⁶. Por lo mismo, el diseño y la ejecución de tales políticas, programas o medidas constituyen, prima facie, un desconocimiento del deber estatal de erradicar las injusticias presentes y mejorar las condiciones de vida de la población, dado su carácter intrínsecamente regresivo, que no encuentra soporte alguno en el marco del orden constitucional instaurado en Colombia a partir de 1991.”

Con lo afirmado, se destaca que las políticas públicas o las medidas configuradas para resolver los problemas relacionados con la recuperación y protección del espacio público deben partir simultáneamente de “una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención y han de formularse de manera tal, que atiendan no a un estado de cosas ideal o desactualizado sino, más bien, a los resultados fácticos derivados de la apreciación de las circunstancias particulares, así que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas⁷.”

7.- Lo 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 [as] por las políticas, programas o medidas se hallan en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica⁸.”

Desde esta óptica, resulta indispensable que en desarrollo de las políticas orientadas a recuperar o a proteger el espacio público se repare en la necesidad de minimizar el daño que se cause sobre las personas y se atienda, especialmente, al requerimiento de garantizar la debida protección de los derechos constitucionales fundamentales al mínimo vital y a gozar de una subsistencia en condiciones de dignidad de estas personas. Únicamente de este modo, puede afirmarse que se cumple con la exigencia de proporcionalidad de las medidas adoptadas.

8.- En este lugar y en relación con lo expresado en el párrafo anterior, es pertinente recordar que según la jurisprudencia constitucional se cumple con el principio de proporcionalidad cuando las restricciones trazadas respecto del disfrute de los derechos constitucionales fundamentales en el Estado Social y Democrático de Derecho están “(i) dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y a (ii) desarrollarse [con fundamento en] medios plenamente ajustados a la legalidad –que garanticen el respeto por el debido proceso y la

dignidad de las personas-, y que además sean necesarias para materializar tal finalidad. [Por demás,] estas delimitaciones (iii) deben ser proporcionales en el contexto de los mandatos del Constituyente, es decir, no pueden sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica⁹.”

Una vez aclarada la repercusión del principio de proporcionalidad en las actuaciones estatales orientadas a recuperar el espacio público, recordará la Sala su jurisprudencia respecto de la manera cómo se proyecta el principio de confianza legítima sobre la puesta en marcha de tales políticas de recuperación del espacio público.

Confianza legítima. Deber de implementar políticas razonables de reubicación. Reiteración de jurisprudencia

9.- De la mano con las conclusiones que ha derivado la jurisprudencia constitucional a partir de la proyección del principio de proporcionalidad sobre las políticas encaminadas a la recuperación del espacio público, se encuentran aquellas que ha extraído la Corporación a partir de la puesta en vigencia del principio de confianza legítima. En tal dirección, ha afirmado el Tribunal que:

“[l]a necesidad de implementar acciones destinadas a contrarrestar los efectos lesivos de las políticas de restitución del espacio público se ve reforzada por la respuesta que la jurisprudencia constitucional ha otorgado al segundo grupo de problemas propuestos, con base en la aplicación del principio de la confianza legítima. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este principio “se aplica como 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. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.”¹⁰

10.- Empero, la misma jurisprudencia también ha previsto que la aplicación del principio de confianza legítima no es óbice para que la administración adelante programas que modifiquen tales expectativas favorables, sino que, en todo caso, no “puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración

suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular¹¹.”

11.- A partir de lo mencionado en líneas precedentes es factible concluir que si bien es cierto la administración puede adelantar programas mediante los cuales se modifiquen expectativas favorables para las administradas y para los administrados, esto no puede suceder de modo repentino o sorpresivo. Siempre es preciso reparar en que las y los particulares son con frecuencia titulares de derechos consolidados frente a la administración y súbitamente pueden ver restringidos estos derechos cuando se acredita la necesidad de darle prioridad al interés público – por ejemplo en el caso de las medidas encaminadas a recuperar y proteger el espacio público -. En vista de que tales medidas suelen traer consigo una desestabilización cierta, razonable y evidente de titularidades ciudadanas, como sucede en el caso de las personas dedicadas al comercio informal, la administración está obligada a avisarles previamente y a aplicar el trámite regular previsto para esta suerte de desalojos bajo completo respeto de la garantía del debido proceso.

Un punto por entero central en relación con este tópico y que se junta con la necesidad de avisar previamente a las personas afectadas sobre los cambios que las medidas adoptadas por la administración traerán consigo, es la necesidad de ofrecer asimismo alternativas económicas reales que garanticen a las administradas y a los administrados su subsistencia que se ha visto afectada con las medidas de restitución del espacio público.

12.- Así las cosas, desde la perspectiva constitucional se dejaría de observar el principio de confianza legítima cuando los cambios efectuados por la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por comerciantes informales, (i) ocurren de modo intempestuoso así que terminan por afectar los derechos que tales comerciantes ejercían en espacios en los cuales su presencia fue hogaño consentida por las autoridades públicas y, no obstante, con motivo de la recuperación como bien público del espacio en el que efectuaban el comercio informal, se les inhibe de continuar desplegando sus actividades en estas zonas y/o cuando las transformaciones suceden (ii) sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento de la garantía fundamental del debido proceso. Lo mismo acaece cuando (iii) no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas

laborales sin reparar que estas personas han tenido que desplazarse de su sitio y actividad laboral y, en consecuencia, ven menguada las posibilidades para obtener su subsistencia (derecho a la garantía del mínimo vital). No es factible perder de vista que en la mayoría de los casos, para estas personas el comercio informal constituye la única vía lícita de acceso a su subsistencia.

Las implicaciones de estas exigencias jurisprudenciales han sido puestas de manifiesto por la Corte Constitucional y se relacionan de forma estrecha con los objetivos perseguidos por el Estado Social y Democrático de Derecho. En esta dirección ha dicho la Corte Constitucional que:

“[a]nte la inequidad social que demuestra el ejercicio del comercio informal y la grave afectación de los derechos fundamentales de quienes se ven relegados a estas actividades, es imprescindible que el Estado ofrezca, previamente a la ejecución de un programa de recuperación del espacio público, medidas dirigidas a aminorar los efectos lesivos, en términos de derechos fundamentales, de la aplicación de dicho programa. En ese sentido, todo plan de restitución del espacio público debe estar acompañado de una política dirigida a impedir la afectación desproporcionada de los intereses de grupos marginados de la población¹².”

13.- La justificación constitucional de esta política está sustentada, además, en el principio de igualdad material, el cual sirve de herramienta para conciliar el interés general, representado en el uso común del espacio público y los intereses particulares de quienes se dedican al comercio informal. Como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional,

“privar a quien busca escapar de la pobreza de los únicos medios de trabajo que tiene a su disposición, para efectos de despejar el espacio público urbano sin ofrecerle una alternativa digna de subsistencia, equivale a sacrificar al individuo en forma desproporcionada frente a un interés general formulado en términos abstractos e ideales, lo cual desconoce abiertamente cualquier tipo de solidaridad. Si bien el interés general en preservar el espacio público prima, en principio, sobre el interés particular de los vendedores informales que lo ocupan para trabajar, las autoridades no pueden adoptar medidas desproporcionadas para promover tal interés general, sino buscar fórmulas conciliatorias que armonicen los intereses en conflicto y satisfagan al máximo los primados de la Carta. (...)De lo contrario, tras la

preservación formal de ese “interés general” consistente en contar con un espacio público holgado, se asistiría –como de hecho sucede– al sacrificio de individuos, familias y comunidades enteras a quienes el Estado no ha ofrecido una alternativa económica viable, que buscan trabajar lícitamente a como dé lugar, y que no pueden convertirse en los mártires forzosos de un beneficio general.”¹³

14.- Llegados a este punto, estima la Sala conveniente insistir en un aspecto que adquiere especial relevancia en relación con la temática abordada. En virtud de la restricción que para el ejercicio de los derechos constitucionales fundamentales de las personas dedicadas al comercio informal implica la recuperación del espacio público, las medidas con las que se busca implementar su reubicación no sólo deben atender la situación fáctica en la que se encuentran los vendedores y las vendedoras informales sino que, a partir de tal circunstancia, la administración debe adoptar los instrumentos que permitan en la mayor medida factible garantizar la eficacia de sus derechos. No resulta, por tanto, suficiente “que la administración adelante una política de reubicación, cualquiera que esta sea, sino que es necesario que la misma genere el menor impacto posible respecto del ejercicio de los derechos constitucionales de los afectados¹⁴.”

15.- En conclusión, se desconoce el principio de confianza legítima cuando quien ejerce el comercio informal tienen motivos fundados para confiar que su actividad se desarrolla de manera legítima por cuanto la han efectuado de modo continuo y su labor ha sido mediada por la concesión de autorizaciones y permisos. Un cambio repentino a raíz de una política de recuperación del espacio público, significaría desconocer la vigencia de dicho principio. Pero también tiene lugar un desconocimiento de la confianza legítima cuando incluso previo aviso y ejecución del trámite de desalojo de conformidad con las exigencias de garantía del debido proceso, la administración no brinda a las administradas y a los administrados alternativas reales a partir de las cuales ellas y ellos puedan obtener una subsistencia en condiciones mínimas de calidad y de dignidad. (Énfasis añadido por la Sala).

16.- Con fundamento en los elementos de juicio presentados en esta providencia así como en las pruebas allegadas al expediente, la Sala Séptima de Revisión pasará a determinar si en el presente caso la actuación efectuada por la Alcaldía Municipal de la Dorada, Caldas, en el sentido de recuperar el espacio público ocupado por el comercio informal adelantado por la ciudadana María Hilda Enciso de Hernández vulnera los derechos constitucionales al trabajo y

al mínimo vital de la peticionaria.

Caso concreto

17.- En el asunto sub judice la actora ejerce desde hace diez años el comercio informal. Utiliza una carretilla para vender verduras y manifiesta que de un tiempo para acá la Alcaldía de La Dorada, Caldas, ha ejercido la fuerza en contra de quienes como ella se dedican a la venta ambulante. Alega que en varias ocasiones le ha sido decomisada la verdura y, en otras oportunidades, la carretilla. Expresa, que no entiende la actitud del Alcalde por cuanto no ha generado empleo - como lo prometió antes de ser elegido -, y con sus actuaciones obliga a las personas que se dedican al comercio informal a convertirse en delincuentes ante la inexistencia de alternativas laborales. Por todo lo anterior, estima que con la actuación de desalojo efectuada por la Alcaldía han sido desconocidos sus derechos constitucionales fundamentales al trabajo y al mínimo vital.

18.- Tal como quedó plasmado en las consideraciones de la presente providencia, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en reconocer que las políticas de recuperación del espacio público son por entero legítimas, siempre y cuando cumplan con un conjunto de condiciones que la Corte Constitucional ha desarrollado de modo reiterado por medio de sus decisiones en sede de tutela. Así, en el asunto bajo examen puede afirmarse que la finalidad de la medida adoptada por la Alcaldía es necesaria para recuperar el espacio público y que tal recuperación está justificada desde el punto de vista constitucional. También pudo establecerse que el procedimiento de desalojo se llevó a cabo, en efecto, de conformidad con lo establecido en el Decreto 100 de 2001. No obstante lo anterior, las actuaciones de la Alcaldía resultan desproporcionadas cuando se consideran las circunstancias del caso concreto por cuanto sacrifican en exceso los derechos al trabajo y al mínimo vital de la peticionaria. Aquí, el incumplimiento respecto de la aplicación del principio de proporcionalidad se vincula estrechamente con la falta de observancia del principio de confianza legítima. En este punto, es preciso no perder de vista que ambas exigencias constituyen condiciones sine qua non para la justificación de la recuperación del espacio público y para que se efectúe, por ende, el desalojo de las personas dedicadas al comercio informal.

19.- No se trata, por consiguiente, de poner en tela de juicio la necesidad de recuperar el

espacio público por parte de las autoridades administrativas y de cuestionarles la adopción e implementación de medidas indispensables para impedir la ocupación indebida de tal espacio, sino que la cuestión versa, más bien, sobre la forma en que las autoridades administrativas proceden en cumplimiento de estas actuaciones. De este modo, es preciso que en ejecución de los trámites de recuperación del espacio público, la Administración adopte medidas encaminadas a garantizar que las personas dedicadas al comercio informal cuenten con alternativas de empleo reales que les garanticen, en efecto, acceder a su subsistencia en condiciones de dignidad. Deben existir planes orientados a impedir que las personas desalojadas se vean puestas en condiciones manifiestas de debilidad y de indefensión. Resulta por tanto ineludible, que las políticas de recuperación del espacio público estén acompañadas con acciones enderezadas directamente a contrarrestar los posibles efectos negativos que se desprendan de las actuaciones ligadas con el desalojo.

20.- A partir de las pruebas que fueron aportadas al expediente en el asunto bajo análisis, se constató que si bien la Alcaldía de La Dorada, Caldas, dictó un Decreto estableciendo el procedimiento a seguir para efectos de recuperación del espacio público y los trámites aplicados respecto de la peticionaria se ajustan a lo determinado por el referido Decreto, no aparece probado que la entidad demandada haya adoptado 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. El oficio emitido por la Secretaría General de la Corte Constitucional a verificar las acciones adelantadas hasta el momento por la Administración Municipal de La Dorada, Caldas, respecto de la reubicación de la demandante, no fue respondido por la Alcaldía.

La Alcaldía se limitó a informar que en virtud del derecho de petición elevado por la demandante con el objeto de solicitar la restitución de su carretilla, la entidad había procedido a devolverla. Comunicó la Alcaldía, asimismo, que en cumplimiento del Decreto 100 de 2001 se le había advertido a la actora en varias ocasiones acerca de la necesidad de “no continuar haciendo mal uso del espacio público.” La entidad demandada manifestó, de otra parte, que la señora Enciso, además de vender hortalizas en la carretilla, lavaba ropas e insistió en que era “imposible reubicar a tantos vendedores que aparecen con chazas, carretillas y demás en busca de ubicarse para ser reubicados (sic).” Agregó, finalmente, que la administración contaba con “una Mipyme encargada de capacitar y gestionar el desarrollo de los vendedores ambulantes, quienes deben asociarse y asistir a las capacitaciones para

gestionarles sus créditos productivos” y dijo, a renglón seguido, que la peticionaria “no aparece ni asociada ni capacitada.” Por último, anexó el Decreto 100 de 2001.

21.- Hasta aquí no se vislumbra por parte alguna la existencia de medidas adoptadas por la Alcaldía de La Dorada, Caldas, tendientes a minimizar el daño que con los desalojos suele producirse respecto de quienes ejercen el comercio informal. Como se indicó en precedencia, la Alcaldía se limitó a decir que existía “una Mipyme encargada de capacitar y gestionar el desarrollo de los vendedores ambulantes, quienes [debían] asociarse y asistir a las capacitaciones para gestionarles sus créditos productivos.” De tal aseveración no resulta factible, sin embargo, deducir la existencia de un programa de acción destinado a garantizarles a las personas desalojadas alternativas reales de empleo mediante las cuales se protejan sus derechos constitucionales fundamentales al mínimo vital y a gozar de una subsistencia en condiciones de dignidad. No pudo constatarse, en fin, la existencia de programas enderezados a asegurar la incorporación de la actora en proyectos productivos y actividades laborales, ni fue factible confirmar la presencia de auxilios, créditos u otros estímulos a favor de la citada comerciante informal. Tampoco se comprobó que la peticionaria hubiese sido reubicada en un sector del municipio distinto al que ocupaba.

22.- Más arriba se indicó y se repite en este lugar, que a la luz de la aplicación de la cláusula constitucional del Estado Social de Derecho así como desde la óptica de las obligaciones internacionales conectadas con la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales, las autoridades administrativas deben adoptar medidas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población y, en tal sentido, no pueden efectuar actuaciones dirigidas a desmejorar de modo injustificado su situación existencial. En relación con lo dicho, ha sostenido la Corte Constitucional:

“[p]rivar a quien busca escapar de la pobreza de los únicos medios de trabajo que tiene a su disposición, para efectos de despejar el espacio público urbano sin ofrecerle una alternativa digna de subsistencia, equivale a sacrificar al individuo en forma desproporcionada frente a un interés general formulado en términos abstractos e ideales, lo cual desconoce abiertamente cualquier tipo de solidaridad. Si bien el interés general en preservar el espacio público prima, en principio, sobre el interés particular de los vendedores informales que lo ocupan para trabajar, las autoridades no pueden adoptar medidas desproporcionadas para promover tal interés general, sino buscar fórmulas conciliatorias que armonicen los intereses

en conflicto y satisfagan al máximo los primados de la [Constitución]. (...)De lo contrario, tras la preservación formal de ese “interés general” consistente en contar con un espacio público holgado, se asistiría -como de hecho sucede- al sacrificio de individuos, familias y comunidades enteras a quienes el Estado no ha ofrecido una alternativa económica viable, que buscan trabajar lícitamente a como dé lugar, y que no pueden convertirse en los mártires forzosos de un beneficio general.”¹⁵

23.- Con fundamento en lo expuesto, la Sala concederá el amparo invocado por la peticionaria y ordenará a la Alcaldía de La Dorada, Caldas, que de no haberlo hecho ya, adopte todas las medidas indispensables para reubicar a la ciudadana, María Hilda Enciso de Hernández, de forma tal que pueda ejercer una actividad comercial similar a la desarrollada con anterioridad a la restitución del espacio público y de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el día 23 de Abril de 2007 por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de La Dorada, Caldas. CONCEDER la tutela de los derechos constitucionales al mínimo vital y al trabajo de la ciudadana, María Hilda Enciso de Hernández.

SEGUNDO: ORDENAR a la Alcaldía Municipal de la Dorada, Caldas, que, de no haberlo hecho ya, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, adelante las gestiones indispensables para reubicar a la ciudadana María Hilda Enciso de Hernández, de forma tal que la ciudadana pueda ejercer una actividad comercial similar a la desarrollada con anterioridad a la restitución del espacio público y de conformidad con lo señalado en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO.- LÍBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada (E)

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sobre el particular puede consultarse, Corte Constitucional. Sentencias T-225 de 1992; T-617 de 1995; SU-360 de 1999; T-772 de 2003. En todos estos casos, la Corte se ocupó de la problemática generada por la adopción de planes de recuperación del espacio público y la afectación correlativa de los intereses de los comerciantes informales.

2 Acerca del concepto de espacio público y su protección constitucional; Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-360 de 1999, fundamento jurídico 2.

3 Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006.

4 La identificación de estas dos clases de dificultades es producto del análisis que la jurisprudencia constitucional ha realizado sobre el debate acerca de la recuperación del espacio público. Un balance importante de este precedente fue realizado por la sentencia SU-360 de 1999 en los términos siguientes:

“Así las cosas, un detallado análisis de la jurisprudencia constitucional permite deducir las siguientes líneas:

a) Como ya se dijo la defensa del espacio público es un deber constitucionalmente exigible, por lo cual las autoridades administrativas y judiciales deben ordenar su vigilancia y protección.

b) Quienes ejercen el comercio informal hacen uso de su derecho al trabajo, el cual también goza de protección constitucional. Claro que la actividad de los vendedores informales coloca en conflicto el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo; y, hay algo muy importante, en algunas oportunidades se agregó que también habría que tener en cuenta la obligación estatal de “propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar”, (Corte Constitucional. Sentencias T-225 de 1992 y T-578 de 1994.

c) Pese a que, el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y que se dispongan políticas que garanticen que los “ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado Social de Derecho” (Sentencia T-396 de 1997).

d) De ahí que las personas que usan el espacio público para fines de trabajo pueden obtener la protección, a través de la acción de tutela, siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima con las condiciones que la jurisprudencia ha indicado. Es así como los comerciantes informales pueden invocar el aludido principio de confianza legítima, si demuestran que las actuaciones u omisiones de la administración anteriores a la orden de desocupar, les permitía concluir que su conducta era jurídicamente aceptada, por lo que esas personas tenían certeza de que “la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga” (Sentencia T-617 de 1995).

Dentro de este contexto, constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores ambulantes: las licencias, permisos concedidos por la administración (sentencias T-160 de 1996; T-550 de 1998; T-778 de 1998; promesas incumplidas (sentencia T-617 de 1995), tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración (sentencia T-396

de 1997 y T-438 de 1996). Como corolario de lo anterior se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados unilateralmente por la administración, sin que se cumplan con los procedimientos dispuestos en la ley. También se dio un caso, por parte de la Alcaldía de Cúcuta, de expedición de normas que prohibían el comercio informal en la denominada zona crítica y de la decisión de no expedir permisos provisionales y de derogar los ya expedidos; y, sin embargo, la tutela prosperó por protección al derecho al trabajo y se ordenó la reubicación, pese al decreto que derogó permisos anteriores. (Sentencia T-091 de 1994.)”

5 Una explicación ampliada de este deber, para el caso de los vendedores informales, se encuentra en Corte Constitucional. Sentencia T-772 de 2003, fundamento jurídico 3.2

6 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-1064 de 2001.

7 Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006.

8 Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006.

9 *Ibíd.*

10 Corte Constitucional. Sentencia SU-360 de 1999, fundamento jurídico 5.

11 *Ibíd.*

12 Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006.

13 Corte Constitucional. Sentencia T-77 de 2003, fundamento jurídico 3.3

14 Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006.

15 Corte Constitucional. Sentencia T-77 de 2003, fundamento jurídico 3.3