

Sentencia T-775-09

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Autoridades deben velar por minimizar el daño que eventualmente se cause sobre las personas afectadas con órdenes de desalojo

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Su incidencia en las políticas de recuperación del espacio público

VENDEDOR AMBULANTE-No le permiten laborar por no renovar el carné que lo acredita como tal

VENDEDOR AMBULANTE-Marco normativo por el que se rigen

VENDEDOR AMBULANTE-Diferencias en la aplicación de los decretos 725 y 726 de 1999

VENDEDOR AMBULANTE-Decreto 726 de 1999 establece prioridad para conceder el permiso a personas con limitaciones físicas o retardo mental y que no tengan otro ingreso económico

VENDEDOR AMBULANTE-La no renovación del su carné no vulnera sus derechos fundamentales

Referencia: expediente T-2316915

Acción de tutela instaurada por Hernando de Jesús González Valdés contra la Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público de la Alcaldía de Medellín.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil nueve (2009).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, JUAN CARLOS HENAO PÉREZ y JORGE IVÁN PALACIO PALACIO quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en

particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

## SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por los Juzgados Veintisiete Civil Municipal y Trece Civil del Circuito, ambos de Medellín, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Hernando de Jesús González Valdés contra la Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público de la Alcaldía de Medellín.

### I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Hernando de Jesús González Valdés presentó escrito de acción de tutela el 4 de febrero de 2009 contra la Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público de la Alcaldía de Medellín, por considerar que esta autoridad municipal ha vulnerado sus derechos fundamentales de petición, igualdad, debido proceso, trabajo, mínimo vital, protección especial de los minusválidos, así como los principios de legalidad y favorabilidad. Sustenta su solicitud en los siguientes

#### 1. Hechos:

\* El señor González Valdés, quien al momento de interponer esta acción de tutela contaba con cuarenta y nueve años de edad, se desempeñaba desde el año de 1997 como vendedor ambulante en la zona del centro de la ciudad de Medellín.

\* En desarrollo del Plan de Recuperación del Centro (PRC), la Alcaldía Municipal de Medellín expidió los Decretos 725 y 726 de 1999 con el fin de regular y controlar el uso racional del espacio público de esa ciudad, a fin de compaginar su uso con el derecho de subsistencia de los vendedores ambulantes y estacionarios.

\* Al accionante le fue expedido un carné que lo identificaba como vendedor ambulante en la zona del centro de Medellín, en particular para desarrollar su actividad en la carrera 52 entre calles 57 y 58. No obstante contar con el referido carné, fue objeto de varias retenciones de sus mercancías por parte de la policía en el año 2005, en razón a que, como lo afirma, la entidad accionada el carné en mención había perdido vigencia.

\* Ante estos acontecimientos el accionante afirma que su situación económica personal y familiar se ha visto drásticamente afectada en tanto es él quien sostiene económicamente a su grupo familiar, el cual está compuesto por su esposa, tres hijos menores y dos hijas mayores de edad. Reconoce que si bien percibe una mesada pensional de \$599.000 pesos, la misma no le es suficiente para cubrir todos sus gastos familiares, los cuales están representados en diferentes deudas que ha contraído con el fin de cubrir los estudios de sus hijos menores, la universidad privada de sus dos hijas mayores, así como el crédito de ICETEX que él mismo tomó para sus estudios universitarios de derecho.

\* Confirma igualmente, que si bien ha elevado sendos derechos de petición a la administración municipal con el fin de que le sea permitido trabajar en la zona del centro, los mismos siempre han sido respondidos negativamente, pues siempre se ha dado aplicación al Decreto 726 de 1999, que concierne a los vendedores ambulantes y estacionarios de toda la ciudad de Medellín, desconociendo que en su caso particular se le debe aplicar el Decreto 725 del mismo año, cuyo ámbito territorial de aplicación se refiere exclusivamente a los vendedores ambulantes y estacionarios del centro de la ciudad de Medellín, lugar en donde siempre ha laborado como vendedor ambulante.

\* Finalmente, en el entendido de que el carné que lo identifica como vendedor ambulante del centro de la ciudad de Medellín aún se encuentra vigente -pues considera que la administración municipal no le ha comunicado acto administrativo alguno que diga lo contrario-, el actor solicita por esta vía judicial excepcional, que se le ordene a la

entidad accionada, lo autorice a seguir laborando en el centro de la ciudad hasta pagar la educación privada a sus tres hijos menores de edad, tal y como lo hizo ya con sus dos hijas mayores.

## 2. Respuesta de la demandada

En documento suscrito por el Subsecretario de la Defensoría de Espacio Público de la ciudad de Medellín, y que fuera recibido el día 11 de febrero del presente año, por el Juzgado Dieciséis Civil del Circuito de Medellín, autoridad judicial que iniciará el trámite de la actuación judicial en el presente caso<sup>1</sup>, se dio respuesta a esta acción de tutela en los siguientes términos.

\* Se indica que dicha dependencia municipal ha dado respuesta a los derechos de petición que en reiteradas ocasiones ha elevado el señor González Valdés, los cuales siempre se han referido al mismo asunto. En dichas respuestas, que siempre resolvieron de fondo las peticiones, la Defensoría de Espacio Público de la ciudad de Medellín le informó acerca de la imposibilidad de acceder a su solicitud de carnetización como vendedor ambulante, pues tal y como él mismo accionante lo afirmara en su demanda de tutela, en la actualidad viene percibiendo una pensión de invalidez cuyo monto es superior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

\* Se aclara que la norma que sustenta tal negativa es el Decreto Municipal 726 de 1999, que regula las condiciones personales y socioeconómicas de quienes desean ejercer el oficio de vendedor ambulante, y que aplica tanto al centro de la ciudad como a su periferia. Además, existen otras normas, como los Decretos 725 de 1999 y 0327 de 1997, la Ordenanza Departamental 018 de 2002 (Código de Convivencia Ciudadana de Antioquia) y el Acuerdo 032 de 2005, que conforman el grupo de disposiciones que regulan el tema objeto de debate.

\* Para el caso del accionante, la entidad consideró relevante transcribir el literal g) del artículo 1° del Decreto 726 de 1999, que a su tenor dice lo siguiente:.

Decreto Número 726 de 1999

(septiembre 1)

“Por medio del cual se establecen las condiciones personales y socioeconómicas de quienes vayan a ejercer el oficio de vendedor ambulante o estacionario en la ciudad de Medellín.”

“(…).

a) (sic) El solicitante no deberá tener otros ingresos, incluyendo pensión de jubilación o invalidez, que exceda un salario mínimo legal mensual vigente.”

\* En virtud de la anterior norma, la administración no podía dejar de aplicarla en el caso del señor González Valdés, “ya que son muchas las solicitudes de carnetización que ingresan a nuestras oficinas a diario, en las cuales se observan necesidades mucho más precarias que las del accionante, a las que sin embargo no se les puede ofrecer más que las oportunidades reales que se les estarán ofreciendo también al accionante en esta respuesta”. Por tal motivo, ésta oficina municipal advierte, que de aceptarse la petición del actor, se estaría, ahí si, desconociendo el derecho a la igualdad de las demás personas que desean igualmente contar con la autorización para ejercer el oficio de vendedores ambulantes en dicha ciudad.

\* Advierte igualmente, que en cumplimiento de su función administrativa, y en especial a lo dispuesto en el artículo 287 de la Ordenanza 018/02, debe tomar los correctivos policivos por invasión del espacio público, procediendo al retiro inmediato de la venta informal, previo inventario. Si bien, hasta antes de la expedición de la Resolución 371 de 2006 se habían otorgado varios tipos de permisos, dicha resolución que fue posteriormente ratificada por las Resoluciones 268 y 434 de 2008, había congelado la entrega de carnés a vendedores ambulantes.

\* Sin embargo, y solo de manera excepcional, el municipio de Medellín ha descongelado algunas zonas de la ciudad a efectos de autorizar la expedición de carnés a vendedores ambulantes para que se ubiquen allí, siendo las comunas UNO, OCHO y NUEVE las que se encuentran actualmente en condiciones de atender las necesidades del denunciante. Así, si éste desea obtener un nuevo carné para laborar en dichas zonas de la ciudad, podrá acercarse a la oficina del Asesor Jurídico de esa Subsecretaría, para ser orientado sobre el particular

\* En lo relativo a las oportunidades de apoyo social, tanto la Subsecretaría Defensoría de Espacio Público como la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín, ofrecen otras clases de ayuda a aquellas personas que no tienen unas condiciones económicas estables, labor para la cual existe una Coordinadora del Área de Gestión Social.

\* Finalmente, señala que la administración municipal es consciente que para adelantar correctamente el proceso de recuperación del espacio público, debe ofrecer a las personas que laboran en esta actividad económica informal, alternativas que propendan por su bienestar de acuerdo con los lineamientos planteados por la Corte Constitucional.

## II. DECISIONES OBJETO DE REVISIÓN

### 1. Primera instancia

El Juzgado Veintisiete Civil Municipal de Medellín, en providencia del 30 de marzo del año en curso, declara que la acción de tutela no estaba llamada a prosperar.

En sus consideraciones, el a quo hace mención a los conceptos de confianza legítima como la noción jurídica que permite compaginar la función de la administración pública de recuperar y controlar el espacio público, y el derecho que tienen muchas personas a desarrollar una actividad económicamente productiva con la ocupación temporal de dicho espacio público.

Señala igualmente, que si bien en el presente caso, el accionante expone su imposibilidad para laborar como vendedor ambulante en ese preciso momento, a pesar de contar con una licencia provisional, advierte la falta de un acto administrativo que hubiese dejado sin validez el carné que lo acreditaba como vendedor ambulante o estacionario.

No obstante negarse la tutela, el juez consideró que en aras de garantizar el derecho al debido proceso y el respeto al principio de la confianza legítima, la entidad accionada debía permitir al accionante ejercer su labor de vendedor ambulante, hasta tanto se expidiera un acto administrativo en firme, que consultase previamente su situación socioeconómica, y que cancelara el carné válidamente expedido tiempo atrás.

## 2. Segunda instancia

Mediante documento poco entendible, el accionante impugnó la anterior decisión, la cual fue conocida por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Medellín. Este juzgado, en sentencia del 18 de mayo del presente año, confirmó la decisión de primera instancia. Además, de compartir en su mayoría las consideraciones hechas por el a quo, advirtió que al momento de tramitarse esta acción de tutela, el actor contaba con una licencia temporal de vendedor ambulante, de la cual él mismo anunció que no haría uso, por no contar con recursos económicos para comprar mercancía para la venta. Ante esta declaración resulta evidente que no hay vulneración de derecho fundamental alguno por parte de la entidad accionada, pues la razón para no utilizar esta licencia temporal, no es atribuible a la administración.

Con todo, el ad quem reitera los argumentos de la primera instancia, en el sentido de que la administración municipal tiene la obligación de permitir que el accionante ejerza su labor ambulante, hasta tanto se profiera un acto administrativo en firme que cancele la vigencia del carné que le fuera válidamente expedido al actor tiempo atrás.

\* Fotocopia del carné o permiso expedido por el Departamento de Administración del Espacio Público - Secretaría de Gobierno Municipal al señor González Valdés. Así mismo, consta en el mismo folio, fotocopia de registro de operación bancaria de pago de

pensión al señor González Valdés, Dicha transacción se hizo el 29 de diciembre de 2008 y corresponde a una mesada pensional por un monto de \$599.212.79 pesos. (folio 1).

\* Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Hernando de Jesús González Valdés, en la que se constata que el accionante nació el 27 de abril de 1960, contando a la fecha de interposición de la acción de tutela con 49 años de edad. En el mismo folio se encuentra una certificación expedida por el médico auditor de la IPS Universitaria de Medellín, de fecha 18 de diciembre de 2008, en la que señala que el accionante presenta Hemiparesia izquierda y síndrome epiléptico secundario a herida por proyectil de arma de fuego, lo que le originó una discapacidad funcional de sus extremidades superior e inferior izquierda (folio 2).

\* Fotocopia de dos respuestas a sendos derechos de petición tramitados por el señor González Valdés ante la Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público de Medellín de fechas 13 de febrero de 2007 y 16 de abril de 2008, en los que se niegan la asignación de un local comercial en el Centro Comercial Los Puentes, así como la renovación del carné que lo identificaba como ventero estacionario en la ciudad de Medellín (folios 3 y 5).

\* Fotocopia de derecho de petición fechado el 30 de julio de 2008, en el que el accionante nuevamente insiste en la renovación de su licencia como vendedor ambulante (folios 6 a 8).

\* Fotocopia de respuestas a derechos de petición fechas 18 de septiembre de 2008 y el 21 de enero de 2009, en las que el Subsecretario de la Defensoría del Espacio Público del municipio de Medellín resuelve negativamente las peticiones que radicara el accionante los días 30 de julio de 2008 y el 8 de enero de 2009 (folios 9 a 14).

\* Fotocopia de diferentes informes de retención de mercancía emitidos por distintos defensores del Espacio Público de la Subsecretaría Defensoría del Espacio Público de Medellín, con fechas 9 de marzo, 10 de mayo y 15 de diciembre, todos del año 2005. Dichos informes refieren a la retención que hicieron respecto de mercancías de propiedad del señor González Valdés quien como vendedor ambulante las estaba vendiendo en el centro de la ciudad, sin contar con licencia o permiso para desarrollar tal actividad (folios 15 a 17).

\* Fotocopias varias de recibos de servicios públicos del accionante, así con recibo del impuesto predial de su vivienda. Obran igualmente certificaciones expedidas a finales del año 2008, en las que constan deudas contraídas por el accionante con entidades cooperativas, financieras, instituciones educativas y de financiamiento educativo -ICETEX- (folios 18 a 31).

\* Fotocopia de los registros civiles de matrimonio del señor González Valdés, así como de nacimiento de sus hijos. De igual manera obran fotocopias de los diplomas de bachiller académica y de educación tecnológica de sus dos hijas mayores. Adicionalmente, obran constancias suscritas por propietarios de varios establecimientos de comercio que dicen reconocer al accionante como un vendedor ambulante de la zona centro de Medellín (folios 39 a 49)..

#### IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

##### 1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar los fallos mencionados, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

##### 1. Planteamiento del problema jurídico.

Corresponde a la Corte determinar si la Alcaldía Municipal de Medellín -Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público- ha vulnerado los derechos fundamentales de petición, igualdad, debido proceso, trabajo, mínimo vital, protección especial de los minusválidos, así como los principios de legalidad y favorabilidad del señor Hernando de Jesús González Valdés, al negarle la renovación del carné que le entregara años atrás al actor, y que lo autorizaba a ejercer el oficio de vendedor ambulante en un sitio específico del centro de la ciudad de Medellín.

Para resolver estos asuntos, deberá la Sala reiterar lo dicho por la Corte en relación con el i) principio de proporcionalidad que debe existir entre las acciones estatales encaminadas

a la protección del espacio público, como bien común, y el derecho al trabajo de quienes acuden a dichos espacios públicos para ejercer su derecho al trabajo y asegurar un mínimo ingreso económico. De la misma manera habrá de recordar ii) la importancia del principio de la confianza legítima frente a las personas que pueden verse afectados sus derechos fundamentales por el ejercicio repentino de la administración en la recuperación del espacio público.

3. Primacía del principio de proporcionalidad en las acciones estatales de recuperación del espacio público frente a la eficacia de los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes. Reiteración de jurisprudencia.

3.1 Han sido reiterados los pronunciamientos que la Corte Constitucional ha hecho en relación con las limitaciones que tiene la administración al ejercer su obligación constitucional de proteger el espacio público como bien común, en tanto esta actividad no puede desconocer de manera arbitraria y súbita los derechos fundamentales de quienes, como vendedores ambulantes o estacionarios, ejercen de manera informal su derecho al trabajo, logrando así la garantía de algunos otros derechos fundamentales como el mínimo vital y la vida digna, entre otros.

No obstante ser éste un tema que en un principio causó alguna discusión jurídica, la decantada posición jurisprudencial de la Corte ya la dio por superada<sup>2</sup>.

3.2 En su momento se advirtió que la problemática planteada giraba en torno al deber constitucional de la administración, de proteger la integridad del espacio público como bien común que es,<sup>3</sup> frente al derecho de las personas que ante la imposibilidad de integrarse a la economía formal, ocupaban de manera irregular dicho espacio, desarrollando en ella una actividad comercial informal<sup>4</sup>.

Por lo anterior, los planes de recuperación del espacio público, cuya función es delegada por la ley en las autoridades administrativas y policivas de los municipios, han de orientarse especialmente en dos ámbitos de acción. Por una parte, la prohibición y prevención en la ocupación irregular del espacio público, y por la otra, al retiro de las personas que ya ejercen el comercio informal. Este último campo de acción supone medidas como el efectivo retiro físico de los vendedores ambulantes y estacionarios en todas aquellas zonas que así lo consideren pertinente las autoridades, así como la

reglamentación y control estricto de quienes pueden hacer uso del espacio público de manera provisional. Sin embargo, es sabido que este tipo de medidas, implica un efecto restrictivo o negativo a los intereses de quienes, careciendo de un ingreso regular para satisfacer sus necesidades básicas, acuden por fuerza de las circunstancias y de su realidad social a la informalidad.

“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.”<sup>5</sup>

3.3 Por lo anterior, las medidas o planes de recuperación del espacio público deben pasar primero por el filtro del deber estatal de implementar verdaderas políticas públicas orientadas a la erradicación de la pobreza y a evitar la marginalización de ciertos grupos de la población, cuyas condiciones socioeconómicas, reclaman de la autoridad, una verdadera igualdad material, pues su situación de debilidad manifiesta así lo exige<sup>6</sup>. 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.

“[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]<sup>7</sup>.”<sup>8</sup>

Bajo este panorama, las medidas que se lleguen a implementar por parte de las autoridades municipales, deberán diseñarse de acuerdo a las particulares condiciones sociales y económicas de sus municipios, así como a la mayor o menor disponibilidad de espacio público, de tal manera que la recuperación y organización del espacio público corresponda con la realidad social y económica del municipio<sup>9</sup>. Ello supone en consecuencia, que de presentarse una restricción a los derechos fundamentales de los trabajadores ambulantes, ésta no se imponga como una carga desproporcionada, máxime si la informalidad laboral de quienes se ven afectados reclaman medidas especiales dada su vulnerabilidad y debilidad económica<sup>10</sup>.

3.4. Así, la jurisprudencia constitucional ha advertido que 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 específica<sup>11</sup>.”

Agotado este tema, es necesario abordar la jurisprudencia constitucional respecto del principio de confianza legítima y su incidencia en las políticas de recuperación del espacio público.

#### 4. Principio de la confianza legítima

4.1 Advertida por la Corte Constitucional la problemática surgida en la permanente pugna entre la administración y los ocupantes irregulares del espacio público, se planeó una alternativa o punto medio, en el que pudieran confluir la administración en su labor de protección del espacio público, y el respeto del derecho al trabajo de quienes laboran en la calle y pueden verse afectadas con los procesos de recuperación del espacio público.<sup>12</sup>

De esta manera se dio aplicación al principio de confianza legítima el cual sirve

como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado, y luego lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Ahora, aún cuando este se interrelaciona estrechamente con los principios de seguridad jurídica (arts. 1° y 4 de la C.P.), respeto al acto propio<sup>13</sup> y buena fe (artículo 83 de la C.P.), tiene características únicas que lo hacen diferente a los anteriores principios. Además,, su aplicación surge a consecuencia de la permisibilidad con que ha actuado la administración o por su falta total de gestión para preservar el espacio público, la cual en algunas ocasiones incluso se ha incentivado con la expedición de licencias o permisos<sup>14</sup> a los vendedores ambulantes,<sup>15</sup> llevándolos al pleno convencimiento de que pueden hacerse al espacio público de manera indefinida, bajo un aparente marco de legalidad surgido de la misma actitud complaciente de la administración.

4.2 Por ello, cuando la administración pretende retomar el espacio público, sólo podrá revocar sus actos o hechos con el previo agotamiento de los procedimientos que para el efecto haya previsto la ley. Sin embargo, la aplicación del principio de confianza legítima no puede entenderse como una licencia irrestricta que permita a la administración realizar cambios sorpresivos o repentinos que desconozcan derechos fundamentados o situaciones particulares ya consolidadas de estos vendedores ambulantes.<sup>16</sup> Por esta razón, la protección de los derechos de los vendedores informales es la correcta aplicación del principio de confianza legítima:

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

(...)

El problema de tal trato, fue resuelto por el principio de protección de la Confianza legítima, que formulado por la jurisprudencia Alemana, hizo suyo el Tribunal Europeo de Justicia en Sentencia del 13 de julio de 1965. Sobre este Principio el tratadista García de Enterría señala<sup>17</sup>:

“Dicho principio, no impide, al legislador modificar las regulaciones generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público, pero si, le obliga a dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podían legítimamente confiar los afectados. Esa modificación legal, obliga a la administración a proporcionarles en todo caso tiempo y medios, para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que dicho de otro modo implica una condena de los cambios bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas”<sup>18</sup>.

4.3 Bajo los lineamientos atrás citados, la sentencia SU-360 de 1999, señaló cual sería el escenario posible en el que el principio de la confianza legítima tendría plena aplicabilidad, y este sería por:

i. la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos, la cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales;

i. que se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes<sup>19</sup> y

i. la obligación de adoptar medidas transitorias que acomoden la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e

implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público.

4.4 De esta manera la aplicación del principio de confianza legítima, se justifica particularmente cuando los vendedores ambulantes cuya marginalidad y precariedad económica es evidente, exigen del Estado planes y políticas que aseguren una verdadera igualdad material. Concordante con tal reclamación, la jurisprudencia de esta Corte fue contundente al señalar, que no resultaba aceptable, “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.”<sup>20</sup>

4.5 Bajo este marco jurisprudencial, la misma Corte señaló que los requisitos que debe cumplir la administración para llevar a cabo acciones tendientes a la recuperación y preservación del espacio público, corresponderán

i. a la observancia del debido proceso y el trato digno de quienes puedan ver afectados sus derechos con la recuperación del espacio público;

i. al respeto la confianza legítima de los comerciantes informales;

i. a la previa evaluación social y económica de los posibles efectos que se generan sobre la población de vendedores ambulantes que habrán de desplazarse, a efectos de garantizar, el goce efectivo de sus derechos constitucionales fundamentales a través del ofrecimiento de alternativas económicas a favor de los afectados con la política; y finalmente,

i. a políticas que no supongan una carga desproporcionada que comprometa el derecho al mínimo vital de estos sectores de la población cuya vulnerabilidad y pobreza es evidente..

Así, en el presente caso habrá de analizarse, si a la luz de alguno de los precedentes jurisprudenciales citados se han vulnerado los derechos fundamentales del señor Hernando de Jesús González Valdés.

## 5. Caso concreto

5.1 Como se advirtiera en los antecedentes de esta providencia, el señor Hernando de Jesús González Valdés quien laboraba como vendedor ambulante en el centro de la ciudad de Medellín, alega que la Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público de la Alcaldía de Medellín, ha vulnerado sus derechos fundamentales de petición, igualdad, debido proceso, trabajo, mínimo vital, protección especial de los minusválidos, así como los principios de legalidad y favorabilidad, al no permitirle seguir laborando como vendedor ambulante en el centro de la ciudad, en tanto no le renovó el carné que así lo autorizaba, y que estuvo vigente hasta el año 2005.

La Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público reconoció que si bien, le había expedido al actor el carné que lo autorizaba a laborar como vendedor ambulante en la carrera 52 entre calles 57 y 58 de la ciudad de Medellín, el mismo no se renovó en virtud de que se comprobó que el accionante tenía otra fuente de recursos económicos diferente a su actividad informal, y que en su caso correspondía a una pensión por invalidez

cuyo monto superaba un salario mínimo legal mensual vigente. Por tal motivo, y en el entendido de que ya no cumplía con lo dispuesto en el literal g) del artículo 1° del Decreto 726 de 1999 -expedido por la Alcaldía Municipal de Medellín-, no era posible expedir la autorización que él reclamaba.

Frente a esta situación, es importante anotar que la no renovación del carné del accionante, no supone un cambio súbito y repentino en las condiciones legales establecidas por la administración municipal, pues estas son las mismas que desde hace ya varios años deben cumplirse para obtener la expedición del carné o permiso para laborar como vendedor ambulante o estacionarios en la ciudad de Medellín. En efecto, cuando dicho carné le fue expedido al señor González Valdés, la administración lo hizo con el convencimiento de que la información recabada al accionante se avenía a las exigencias personales y socio económicas contenidas en el Decreto 726 de 1999.

5.2 En relación con la aplicación del referido Decreto 726 de 1999, debemos recordar que el accionante siempre objetó que la Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público de Medellín, al dar respuesta a sus numerosos derechos de petición negó sus peticiones apoyada en lo dispuesto en el referido Decreto 726 de 1999, cuando realmente debió referirse al Decreto 725 de ese mismo año, por cuando dicha norma se aplicaba exclusivamente a los vendedores ambulantes ubicados en el centro de la ciudad de Medellín, como lo era él.

No obstante, considera la Sala que sobre el particular deberá hacerse la siguiente claridad.

5.3 Los Decretos Municipales 725 y 726, ambos de septiembre 1° de 1999, y la Ordenanza 018 de 2002, o Código de Convivencia Ciudadana para el Departamento de Antioquia, que derogó el antiguo Decreto 1508 de 1994 o Código de Policía de Antioquia, establecen el marco jurídico que regula y controla el uso y usufructo del suelo, así como las condiciones socioeconómicas que debe cumplir la persona que pretenda ejercer el oficio de vendedores ambulantes o estacionarios en la ciudad de Medellín.

5.3.1. Así, la Ordenanza 018 de 2002, que derogó el Decreto 1508 de 1994 - o Código de Policía de Antioquia- es muy clara en señalar que las ventas ambulantes, ambulantes motorizadas y estacionarias (art. 267) deberán contar para su funcionamiento con un

permiso expedido por el Alcalde o quien este delegue, lo que impide la proliferación espontánea y desordenada de los vendedores ambulantes. Pero ello no significa que la referida autorización se otorgue de manera indiscriminada a quien la solicite, pues aún cuando dicha ordenanza indica que cada alcalde reglamentará lo relativo a las condiciones personales y socioeconómicas de quien pretenda ejercer dicho oficio, sí señala de manera expresa que “no se concederá permiso para ventas ambulantes o estacionarias a quienes dispongan de otro medio de subsistencia, ni a sociedades o grupos de personas, excepto grupos Comunitarios y asociaciones sin ánimo de lucro”.<sup>21</sup>

5.3.2. En segundo lugar, al quedar en manos de las autoridades municipales la expedición de los decretos que regulan todo lo relacionado con las actividades informales de las ventas ambulantes y estacionarios, el municipio de Medellín estableció los requisitos y condiciones que debían ser reunidas por quienes pretendieran desarrollar tales actividades en el espacio público. Por ello, se expidieron los Decreto 725 y 726 de septiembre 1° de 1999. El primero, se encamina a la regulación del tema de uso, ocupación y usufructo del espacio público, mientras que el segundo establece las condiciones personales y socioeconómicas de quien fuera a ejercer el oficio de vendedor ambulante o estacionario. Así, es claro que los referidos decretos regulan dos aspectos distintos de un mismo asunto y no uno solo como lo pretende hacer ver el accionante.

Y ello es así, pues en la medida en que el Decreto 726 impone las condiciones personales y socio económicas que debe reunir quien quiera ser vendedor ambulante en la zona céntrica de la ciudad de Medellín, no excluye la posibilidad de que la administración municipal pueda hacer extensivas tales condiciones a todas las personas que pretendan desarrollar su oficio en cualquier zona de dicho municipio (art. 5 del Decreto 726 de 1999), a diferencia del Decreto 725, que regula los lineamientos o características físicas que pueden tener los diferentes espacios y muebles que pueden ocupar el lugar o sitio público, según la mercancía que se ofrezca.

Aclarado este aspecto, es dable señalar entonces que en el presente caso, no existe una equivocada aplicación normativa por parte del municipio de Medellín, en vista de las peticiones que en varias oportunidades elevara el señor González Valdés. Ciertamente, puede advertirse que del análisis documental hecho a sus peticiones, así como de la

lectura de la demanda de tutela, la negativa a permitirle al accionante laborar como vendedor ambulante concierne es al incumplimiento por parte de éste, de las condiciones personales establecidas en el Decreto 726, situación que se confirma con los decomisos de que fuera objeto en el año 2005, los cuales obedecieron a la falta de autorización o permiso para ello, el cual ya no se le renovó por el incumplimiento del señor González Valdés del referido literal g) del artículo 1° del Decreto 726 de 1999..

Bajo estas circunstancias, es claro colegir, que la aplicación y mención permanente al Decreto 726 de 1999, corresponde al motivo exacto por el cual no se le renovó al actor el permiso de vendedor ambulante en el centro de Medellín.

5.4 Ahora bien, en lo que respecta a la condición de inválido que le fuera reconocida al accionante, es claro que el Estado, y en el caso en particular, el municipio de Medellín, tiene la obligación de ofrecerle al accionante un trato especial que busque romper con la desigualdad natural que lo afecta, tratando en lo posible de colocarlo en igualdad de oportunidades frente a las personas que no tienen ninguna limitación.

En cumplimiento del expreso señalamiento hecho por las normas constitucionales (arts. 13-3, 47, 54), el municipio de Medellín, a través de su Decreto Municipal 726 de 1999, señaló en el literal b) del artículo 3° que dentro del grupo de personas con prioridad para concederse el permiso como vendedor ambulante, se encontraban “las personas con limitaciones físicas o con problema de retardo mental relativo o manejable”. Con todo, al armonizar esta norma, con lo señalando en el literal g) de ese mismo artículo tercero, se advierte que la prioridad que tienen las personas discapacitadas, se conserva en tanto no se cuente con otro ingreso económico, pues de llegar a tener ese otro ingreso, cuyo monto -de todos modos- debe ser superior a un salario mínimo, no solo rompe la igualdad en el trato prioritario que debe existir entre personas en las mismas circunstancias de discapacidad, sino que además, esa mejor condición económica ubica a esa persona en una condición privilegiada respecto de los demás vendedores ambulantes, cuyo único sustento económico esta representado en el producido de sus ventas diarias en la calle. Por lo anterior, en el contexto de los venteros ambulantes, una persona con más de un ingreso económico no podrá esperar un mismo trato por parte de la administración, que el ofrecido a quienes solo cuentan con una fuente de recursos económicos.

De esta manera, no es aceptable la comparación que plantea el accionante, cuando afirma que el municipio ha legalizado recientemente a un buen número de pensionados. Si bien es cierto que la misma Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público de Medellín ha podido regularizar hasta el año 2008, a más de 8600 vendedores ambulantes en la ciudad de Medellín y sus corregimientos, dentro de los cuales se encuentra incluidos 500 jubilados que presentan un cierto grado de invalidez sin clasificar, ello solo demuestra que el Municipio de Medellín ha asumido la tarea de integrar de manera ordenada y progresiva a un buen número de personas que ante la falta de posibilidades económicas para sobrevivir o hacer parte de la economía formal, ha tenido a bien autorizarlos. Pero de tal aseveración no se puede inferir que esos jubilados correspondan a personas que cuentan con otro ingreso, pues cuando se refiere a dichos jubilados, implica a personas cuyas limitaciones físicas o mentales, que no tienen la entidad o gravedad que les permita reclamar el reconocimiento y pago de una pensión, o, que la posibilidad de obtener dicha prestación nunca se materialice por cuanto jamás se hicieron los respectivos aportes. De esta manera, el criterio de comparación que pretende hacer valer el actor para justificar la violación de su derecho a la igualdad, no encuentra sustento válido.

5.5 Se observa por demás, que la no renovación del carné de vendedor ambulante al actor no es consecuencia de una situación súbita e intempestiva que lo hubiere afectado radicalmente su situación económica, y mucho menos que dicha negativa se hubiese concretado recientemente, y respecto de la cual se pueda llegar a concluir que se desconoció del principio de confianza legítima. Esta afirmación surge a partir de las diferentes peticiones de renovación del carné que ha venido haciendo el accionante desde el año 2006, lo que demuestra que su condición de vendedor ambulante “no autorizado” data de cerca de cuatro años, e incluso de mucho más tiempo si se tiene en cuenta, que las retenciones de mercancía de la cual fue objeto por parte de Defensores del Espacio Público, se dieron en los meses de marzo, mayo y diciembre de 2005, por no contar ya con el permiso para ejercer el oficio de vendedor ambulante.

Bajo este entorno fáctico, y observado además que la mayoría de las deudas contraídas por el accionante con diferentes establecimientos comerciales, financieros y educativos son muy recientes, -año 2008-, no podría establecerse nexo de causalidad algún entre su actual endeudamiento y la negativa de la administración municipal en

revalidar su carné de vendedor ambulante.

5.6 Con todo, no debemos olvidar que en la respuesta dada por la entidad accionante a esta acción de tutela, se observa que el municipio de Medellín cuenta con varios mecanismos o programas de apoyo a las personas que carecen de una situación económica estable, a los cuales invita al actor a beneficiarse. Así mismo, la posibilidad de que el accionante reinicie su actividad como vendedor ambulante se encuentra abierta, en la medida en que la entidad accionada ha “descongelado” algunas zonas del municipio de Medellín, en las que existe la posibilidad de ubicar más vendedores ambulantes, ofrecimiento que hace la administración municipal luego de analizar los resultados que arrojaron los diferentes estudios socio económicos que permiten ampliar la oferta de comercio informal en las zonas estipuladas.

De esta manera, la Subsecretaría de la Defensoría del Espacio Público, no solo ha mantenido su misma política de control y recuperación del espacio público en la ciudad de Medellín, sino que además procura evitar la saturación y excesiva concurrencia de vendedores ambulantes en una misma zona, situación que además de generar un grave perjuicio a la comunidad que reclama el espacio público como bien de todos, empujaría a los vendedores ambulantes a una situación de mayor pobreza y marginalidad en razón a la altísima competencia en el comercio, y muy posiblemente a aun más bajo nivel de ventas.

5.7 En vista de las anteriores consideraciones, y advertido que no hay violación de derecho fundamental alguno, la Sala advierte que aún cuando las decisiones de instancia negaron el amparo constitucional solicitado, procedieron de todos modos a impartir una orden a la entidad accionada, tal decisión resulta incongruente, razón por la cual, y con el único fin de dar claridad a la decisión que se tomará en esta providencia, procederá a revocar la sentencia proferida el 18 de mayo de 2009 por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Medellín, y en su lugar, negará el amparo constitucional solicitado por el señor Hernando de Jesús González Valdés.

## V. DECISIÓN

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

Constitución Política,

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 18 de mayo de 2009 por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Medellín, que negó la tutela. En su lugar, NEGAR la tutela impetrada por el señor Hernando de Jesús González Valdés del derecho al debido proceso.

Segundo. Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado Ponente

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 El Juzgado dieciséis Civil del Circuito de Medellín conoció en principio del presente proceso y alcanzó a dictar sentencia. No obstante, al impugnarse esta decisión, la Sala Unitaria de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín, en auto del 12 de marzo de 2009, dispuso que en virtud a lo señalado por el inciso 3° del numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, declaró la nulidad de todo lo actuado en esta tutela desde el auto del 4 de febrero del presente año por falta de competencia del juzgado de circuito para conocer de esta acción de tutela, y en consecuencia ordenó la remisión de la misma

a los jueces civiles municipales. No obstante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 146 del C.P.C. la prueba que hubiese sido practicada en legar forma conservará su validez y tendrá eficacia.

2 Sobre el particular pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-225 de 1992; T-617 de 1995; SU-360 de 1999; T-772 de 2003, T-729 de 2006, T-021, T-053, T630 y T-1179 de 2008. 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.

3 Acerca del concepto de espacio público y su protección constitucional se puede consultar la sentencia SU-360 de 1999, en su fundamento jurídico 2.

4 Sentencia T-729 de 2006.

5 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.)”

6 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

7 Sentencia C-1064 de 2001.

8 Sentencia T-772 de 2003

9 Sentencia T-729 de 2006.

10 Sentencia T-729 de 2006.

11 Ibíd.

12 Sentencias T-225 de 1992 , T-091 de 1994; T-115 de 1995 y T-160 de 1996

13 Sentencias T-295 de 1999.

15 Sentencias T-160 de 1996, T-550 de 1998 y T-778 de 1998.

16 Sentencia SU-360 de 1999.

17 García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Editorial Civitas-Madrid, pág. 375.

18 Sentencia T-438 de 1996.

19 Sentencia T-160 de 1996.

20 Sentencia T-772 de 2003.

21 Párrafo segundo del artículo 269 de la Ordenanza 18 de 2002 de la Asamblea Departamental de Antioquia.