

Sentencia T-813/06

DERECHOS FUNDAMENTALES DE COMERCIANTES INFORMALES EN PROCESOS DE RECUPERACION DE ZONAS OCUPADAS

DEBER DE LA ADMINISTRACION DE REUBICACION LABORAL

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Presupuestos bajo los cuales se origina la obligación para el Estado de reubicar a vendedores desalojados

ESPACIO PUBLICO-Aeropuertos responden a las características de éste

El espacio público comprende aquellas partes del territorio que pueden ser objeto del disfrute, uso y goce de todas las personas con finalidades de distinta índole y naturaleza, que se enderezan a permitir la satisfacción de las libertades públicas y de los intereses legítimos, que pueden radicarse en cabeza de todas las personas de conformidad con el orden jurídico. Así mismo, en principio, en dichas partes del territorio las personas, en general, no pueden ejercer plenamente el derecho de propiedad o de dominio, sea privado o público. En efecto, el hecho de que la infraestructura aeroportuaria esté destinada a la prestación de servicios aeronáuticos y que dicho servicio debe ser prestado con seguridad, nos permite concluir que los aeropuertos no responden a las características del espacio público, al predicarse de ellos ciertos rasgos especiales. Entre los que podemos resaltar: a.) algunos elementos existentes en dichos aeropuertos pueden tener naturaleza privada y (ii) son las autoridades aeroportuarias las encargadas de la prestación del servicio y vigilancia de los aeropuertos.

COMPETENCIA EN EL MANEJO DE INFRAESTRUCTURAS AEROPORTUARIAS-Es de la Aeronáutica Civil

Se puede deducir que es competencia de la Aeronáutica Civil el manejo de las instalaciones aeroportuarias y el control del acceso y movilidad en sus distintas zonas, tales como las bodegas de carga internacional, garantizando con estas medidas la seguridad en el transporte aéreo.

VENDEDOR INFORMAL DEL AEROPUERTO-Caso en que desempeñó actividad comercial por 25 años y no se le volvió a permitir el ingreso a las zonas de carga internacional/REUBICACION LABORAL DE VENDEDOR INFORMAL-Corresponde a la Aeronáutica Civil

Fueron las Autoridades Aeroportuarias las que procedieron a expedir el carné de autorización de ingreso al señor, permitiéndole durante aproximadamente 25 años, el desempeño de su actividad comercial informal, y fueron estas mismas autoridades las que limitaron su acceso, tras la declaración de zona especial. Por otro lado, debe resaltarse que la competencia de las autoridades de la Administración Local se enmarca dentro del manejo del espacio público, situación que se escapa de la situación ahora estudiada, dado que los hechos ocurrieron dentro de una zona especial de seguridad del aeropuerto. Para concluir la autoridad competente para ofrecer la reubicación laboral del señor Juan de Dios es la Aeronáutica Civil, no sólo por ser la encargada del manejo de la infraestructura aeroportuaria, sino también por haber generado con su actuación pasiva, la confianza del accionante en la continuidad de su situación, y al haber restringido, en forma intempestiva, el ejercicio de su actividad comercial, poniendo en riesgo su subsistencia y la de su familia.

Peticionario: Juan de Dios Montañez

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Accionado: Unidad Administrativa Especial- Aeronáutica Civil

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil seis (2006)

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela adoptado por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, el 19 de enero de 2005.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos

1. El señor Juan de Dios Montañez se desempeñaba, desde hace aproximadamente 25 años, como vendedor ambulante en un triciclo de tinto y aguas dentro de las dependencias de la bodega internacional de carga del Aeropuerto El Dorado de Bogotá.

1. El tutelante afirma que tal actividad la realizaba con la complacencia y autorización expresa de las autoridades aeroportuarias, gracias a la expedición de un carné de ingreso por parte del jefe de seguridad. Así mismo, para el accionante, la autorización se ha visto reflejada en haber permitido diariamente la ubicación del triciclo dentro de las bodegas internacionales.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. El accionante afirma que a partir del mes de noviembre de 2005, la Administración del aeropuerto El Dorado impidió su ingreso a las bodegas de carga internacional, sin que, en su opinión, hubiese mediado proceso administrativo, policivo o judicial.

1. De otra parte, el señor Montañez afirma que en diferentes reuniones llevadas a cabo con el administrador del aeropuerto, doctor Andrés Botero, se le ha informado que no se podrá

permitir nuevamente su ingreso. Sin embargo, no se le ha ofrecido ninguna alternativa de trabajo.

1. En consecuencia, el señor Juan de Dios Montañez considera vulnerados su derecho al trabajo, al debido proceso y al mínimo vital toda vez que la Administración le ha privado, en forma intempestiva, el sitio donde había desarrollado su trabajo por 25 años, lo que pone en peligro su subsistencia y la de su familia.

1. Ante lo anterior, el señor Juan de Dios Montañez solicita se ordene a la Aeronáutica Civil abstenerse de utilizar la fuerza para evitar su entrada a las instalaciones de las bodegas de carga internacional. Así mismo, solicita se le inicie un procedimiento administrativo o judicial si la Administración insiste en su desalojo, con el previo pago de indemnización y ubicación correspondiente.

B. Contestación de la parte accionada

La Aeronáutica Civil, Unidad Administrativa Especial, afirmó que la expedición del carné no implicó la autorización al señor Juan de Dios Montañez para el desarrollo de actividades comerciales dentro del Aeropuerto.

En efecto, la Aeronáutica, en aras de mejorar la seguridad y siguiendo los estándares internacionales, expidió carné de identificación a aquellos vendedores informales que no presentaban antecedentes judiciales.

La Unidad Administrativa Especial agrega que ha restringido el ingreso del señor Juan de Dios

Montañez, en cumplimiento del Decreto 098 de 2004, proferido por la Alcaldía Mayor de Bogotá y de la Resolución 281 del 11 de noviembre de 2004 de la Alcaldía Local de Fontibón, por la cual se declaró el terminal de transportes y el Aeropuerto el Dorado zonas especiales de la localidad de Fontibón, y en consecuencia de circulación restringida de vendedores ambulantes.

De otra parte, considera que no ha ejercido fuerza alguna contra el demandante, sino que simplemente no se le ha permitido el ingreso, en virtud de la normatividad referida. En este sentido, el manejo de la problemática de los vendedores ambulante se escapa de su competencia, y en consecuencia son las autoridades distritales las encargadas de la solución del caso del demandante.

Agrega que han tenido conocimiento que la delegada del Fondo de Ventas Populares para la Localidad de Fontibón, convocó a los vendedores ambulantes del aeropuerto a una reunión, con el fin de ofrecerles alternativas. Sin embargo, a dicho encuentro sólo asistieron 6 vendedores ambulantes. En consecuencia, la Alcaldía cumplió con el proceso de concertación previsto en el Decreto 098 de 2004.

De otra parte, mediante oficio allegado a este Despacho la Aeronáutica Civil agregó que jamás ha celebrado ningún contrato de arrendamiento con el señor Juan de Dios Montañez, y por lo tanto no se encuentra obligado, en manera alguna, con el accionante.

Afirma, además, que la seguridad aeronáutica y aeroportuaria es el principio fundamental que debe regir las actuaciones de la Aeronáutica Civil y, en consecuencia, tiene la obligación de preservar el orden en las zonas de carga del Aeropuerto El Dorado, sin necesidad de procedimiento administrativo previo, tal y como lo establece el artículo 1 del Código Contencioso Administrativo en relación con las actuaciones policivas.

Lo anterior se ve aún más reforzado, en opinión de la unidad administrativa, si se tiene en cuenta que la Ley 12 de 1947 aprobó el Convenio sobre la Aviación Civil Internacional, que obliga al Estado colombiano a tomar todas las medidas de seguridad para prevenir cualquier conducta ilícita y alcanzar nivel óptimos de tiempo.

Por último, se informa a la Corte que al señor Montañez se le han ofrecido alternativas de trabajo en el aeropuerto. Sin embargo, no se adjunta prueba alguna de tal afirmación, sino que se señala que las hijas de otro vendedor ambulante se encuentran laborando en El Dorado.

I. DECISIÓN JUDICIAL

El Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, mediante Sentencia del 19 de enero de 2005, denegó el amparo al considerar que la Aeronáutica Civil no es la autoridad llamada a garantizar el derecho al trabajo del señor Juan de Dios Montañez, frente al cual no se detenta relación laboral alguna.

Agrega que las autoridades no han desconocido el debido proceso del accionante, toda vez que han aplicado las normas reguladoras del espacio público tendiente a garantizar la seguridad en las instalaciones del aeropuerto.

B. Actuaciones procesales ante la Corte Constitucional

Ante la falta de claridad respecto al procedimiento llevado a cabo en relación con el desalojo del señor Juan de Dios Montañez, y respecto a la aplicación del Decreto 098 del 12 de abril de 2004, que establece la obligación de los Alcaldes Locales de iniciar la actuación administrativa previa al desalojo de los vendedores ambulantes, con el fin de recuperar el espacio público, esta Sala de Revisión ordenó lo siguiente:

1. Con el fin de asegurar el debido proceso de todos aquellos que pudieran verse afectados con la decisión, este Despacho puso en conocimiento de la Alcaldía Local de Fontibón, la solicitud de tutela de la referencia y el fallo de primera instancia, para que expresara lo que estimara conveniente.

1. Ofició a la Alcaldía Local de Fontibón para que informara lo siguiente: (i) si fueron efectivamente surtidas las etapas establecidas en el Decreto 098 del 12 de abril de 2004 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, previas al desalojo de los vendedores informales del aeropuerto El Dorado, (ii) si fueron desplegadas otras medidas previas al desalojo de los vendedores informales del aeropuerto El Dorado, en especial del señor Juan de Dios Montañez y (iii) si el señor Juan de Dios Montañez fue vinculado a alguna de las actuaciones administrativa, previas al desalojo y establecidas en el Decreto 098 del 12 de abril de 2004.

- Contestación de la Alcaldía Local de Fontibón

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Alcaldía Local de Fontibón, representada por su Alcaldesa Local, la doctora Dunia Soad de la Vega, afirmó que el aeropuerto El Dorado fue declarado como zona especial, mediante Resolución 281 del 11 de noviembre de 2004, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 098 de 2004.

Agrega que para efectos de declaratoria de una zona especial no se requiere agotar el procedimiento de desalojo establecido en los artículos 7 y siguientes del Decreto 098 de 1998.

En este sentido, para el caso del señor Juan de Dios Montañez no se realizó ninguna clase de actuación administrativa, toda vez que esta no resulta aplicable a los casos de declaratoria de una zona especial.

I. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas que fueron aportadas al expediente:

1. Carné del señor Juan de Dios Montañez, expedido por la División de Seguridad Aeroportuaría del Aeropuerto Internacional El Dorado en febrero de 2003.

1. Carta suscrita por varios funcionarios del Aeropuerto EL Dorado donde consta que el señor Juan de Dios Montañez había desempeñado la actividad de venta ambulante por más de 25 años.

1. Decreto número 098 de 2004 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, “por la cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan”.

1. Resolución número 281 del 11 de noviembre de 2004, proferida por la Alcaldía Local de Fontibón “por medio de la cual se declara el Terminal de Transporte y el Aeropuerto El Dorado como zonas especiales en la Localidad de Fontibón.”

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

Esta Sala de Selección es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

B. Fundamentos jurídicos

Problema jurídico

En la presente ocasión, corresponde determinar a la Sala si el principio de confianza legítima debe respetarse en los procesos de desalojo de los vendedores ambulantes que ocupan una zona declarada como especial.

(i) Protección de los derechos fundamentales de los comerciantes informales en los

procesos de recuperación de zonas ocupadas. Principio de confianza legítima. Deber de reubicación laboral

Esta Corte se ha referido en diversas oportunidades a la responsabilidad de las autoridades con la realización de la fórmula del Estado social de derecho, adoptada en el artículo 1° de la Carta Constitucional, que comporta el deber de adoptar y realizar políticas públicas¹ encaminadas a promover condiciones de vida dignas para todos, en especial para aquellos que no alcanzan a satisfacer los mínimos exigibles, solventando de esta manera la marginalidad, la exclusión y la desigualdad a que se hallan expuestos².

El compromiso institucional con las personas que soportan condiciones económicas precarias ha sido considerado, entre otros aspectos, en relación con la recuperación de los espacios en donde se les ha permitido el ejercicio del comercio informal; puesto que si bien las autoridades están en el deber de regular el uso del suelo, tienen que considerar a su vez medidas que compensen la satisfacción de las necesidades básicas de quienes serán privados de su sustento, porque la defensa de los derechos e intereses colectivos, a costa de la total pauperización de grupos vulnerables y marginados, es moral, económica y jurídicamente inadmisibles³.

Por ello de manera reiterada las autoridades administrativas han sido conminadas por el juez constitucional a diseñar estrategias que combinen el legítimo interés de proteger el espacio para la movilidad, el tránsito y el esparcimiento; con programas que garanticen el sustento a los sectores vulnerables que soportarán las medidas, en especial cuando se trata de personas de particular protección constitucional –artículos 13, 43, 46 y 47 C.P.-.

En otras palabras, al momento de la ejecución de planes de recuperación de espacios, se deben haber estudiado, en lo que sea técnicamente posible, todas las dimensiones de dicha realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión, incluida la

situación de las personas que verán sus derechos severamente limitados, a quienes se deberá ubicar, por consiguiente, en una posición tal que no queden obligados a soportar una carga pública desproporcionada; con mayor razón si quienes se encuentran afectados por las políticas, programas o medidas pertinentes están en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica.

En efecto, frente a estas personas o grupos se deberán adelantar, en forma simultánea a la ejecución de la política en cuestión, las medidas necesarias para minimizar el daño recibido, de tal manera que se respete su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad.

En este sentido, en la Sentencia T-772 de 20034 esta Corporación consideró que tal postulado es una consecuencia del principio de proporcionalidad que debe acompañar toda limitación de derechos fundamentales. En esta providencia se señaló respecto a las políticas alternas de recuperación del espacio:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Sólo así se cumple con el requisito de proporcionalidad que debe acompañar a cualquier limitación del goce efectivo de los derechos fundamentales en un Estado Social de Derecho: además de (i) estar dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y (ii) desarrollarse a través de medios plenamente ajustados a la legalidad -que garanticen el respeto por el debido proceso y la dignidad de las personas-, y que además sean necesarios para materializar tal finalidad, estas limitaciones (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.

Es, así, en el contexto del cumplimiento de los deberes sociales del Estado, y de la

prohibición de adelantar políticas, programas o medidas desproporcionadas, que no consulten cuidadosamente la realidad sobre la cual se habrán de aplicar y los efectos que tendrán sobre el goce efectivo de los derechos constitucionales -especialmente en relación con la erradicación de la pobreza y la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales-, que se debe estudiar el tema específico de las políticas y programas de recuperación del espacio (...)"

Así, ha dicho la jurisprudencia que cuando la autoridad se proponga la recuperación de espacios ocupados, debe igualmente ejecutar un plan que permita la reubicación de los vendedores estacionarios que han hecho uso del mencionado lugar, con la tolerancia de las autoridades públicas.

Puede entonces concluirse que, la obligación por parte del Estado no se genera por el simple hecho de la ocupación, sino que debe presentarse factores que permitan inferir la pasividad y autorización previa, expresa o tácita de la Administración, elemento que la jurisprudencia ha denominado "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."5

En este sentido, el principio de confianza legítima se constituye como una proyección de la consagración en nuestra Carta Política del principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la misma y que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares.

En efecto, en virtud del principio de confianza legítima el administrado, que no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades, tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, razón por la cual el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación, conciliando el conflicto de intereses público y privado.

De lo anterior, puede inferirse que el amparo constitucional al principio de la confianza legítima se basa en la conducta permisiva de las autoridades, y por tanto, en los casos de recuperación de espacios, sólo se aplica a los vendedores informales cuya ocupación ha sido permitida en forma expresa o tácita por la Administración.

En la Sentencia T-708 de 20046, esta Corporación analizó el caso de los voceadores de transporte de Duitama. En esta oportunidad, el Administrador de la Terminal de Transportes prohibió ejercer tal oficio en las instalaciones, en virtud de una Resolución expedida por el Gobierno Nacional, afectando a varios ciudadanos que desde hace 30 años venían ejerciendo tal actividad, con la aquiescencia de las autoridades de la Terminal, al punto que en una ocasión les fue expedido un carné, por razones de seguridad y organización. La providencia referida señaló que:

“(…) b) Además esta Corte tiene una jurisprudencia debidamente consolidada y decantada sobre las cargas previas que deben atender las autoridades, cuando tratan de desconocer situaciones que las mismas generaron o estados que toleraron, así de éstas no se deriven derechos ciertos e indiscutibles, porque el postulado de la buena fe no se sustenta en la legalidad formal, sino en el deber de las autoridades de mantener una actitud que infunda confianza en los administrados.

De modo que quien viene utilizando un inmueble de propiedad pública o un espacio destinado al uso de todos -artículos 674 y 676 C.C.-, con la tolerancia implícita o explícita de la administración, puede exigir una explicación suficiente ante el cambio intempestivo de actitud, así no ostente una titularidad que le permita enfrentarse al interés general o al sometimiento a la legalidad, expuestos por la autoridad.

(...)

Tratándose de la ocupación de espacios, que la administración requiere para adelantar sus actividades o a fin de preservarlos para el uso público, se ha planteado que las autoridades tienen que considerar todos los intereses comprometidos en la decisión, en especial los de quienes serán los directamente afectados con las medidas, sin perjuicio de que éstas puedan a la postre adoptarse, en ejercicio de las potestades que lo permiten.

Lo anterior permite afirmar que las actuaciones administrativas tendientes a preservar a los terminales de transporte de pasajeros de pregoneros o anunciantes, deben consultar la situaciones particulares de quienes han venido ejerciendo el oficio, con la aquiescencia tácita o expresa de las autoridades públicas, no sólo porque se trata de una población vulnerable de especial protección constitucional -como quedó explicado-, sino también porque los afectados demandan una actitud de sus autoridades que deje a salvo la confianza depositada por los afectados en la administración.”

Así mismo, en la Sentencia T-617 de 1997 esta Corporación estableció la obligación de las autoridades de ofrecer alternativas económicas a los vendedores informales, afectados con las medidas de recuperación de espacios protegidos:

“Para el caso concreto es claro que la administración permitió la ocupación de una tierras que constituían Espacio Público y no hizo nada para impedirlo, estableciendo con su permisividad la confianza por parte de los administrados de crear unas expectativas en torno a una solución de vivienda. Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por los administrados que ocuparon tal Espacio Público, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos personas de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna”

Se concluye entonces que el principio de confianza legítima, al generar expectativas de continuidad de una situación, previamente permitida o tolerada por la Administración, genera en ella la obligación de ofrecer alternativas económicas y de reubicación laboral a aquellos vendedores informales afectados con medidas de recuperación de espacios comunes o protegidos.

(ii) Competencia en el manejo de infraestructuras aeroportuarias.

En el presente asunto se estudia la ocupación y posterior desalojo en las bodegas de carga internacional de un aeropuerto, es por ello que deberá analizarse si tales espacios pueden ser considerados espacio público, y en caso de no constituirlo, la autoridad competente en el manejo de la infraestructura aeroportuaria.

El Decreto 2724 de 1993, “Por el cual se modifica la estructura de la unidad administrativa especial de aeronáutica civil y se determinan sus funciones”, nos ofrece una respuesta al

interrogante de la naturaleza jurídica de las infraestructuras aeroportuarias, cuando en su artículo 2 señala que es competencia de la Aeronáutica Civil reglamentar y supervisar “la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad o los de propiedad de la Nación”. En efecto, pese a su destinación a los intereses colectivos de la navegación aeroportuarias, las instalaciones en donde se desarrolla no pueden considerarse como espacio público, toda vez que su titularidad puede recaer en diversas personas o entidades.

De otra parte, las disposiciones legales resultan ser una herramienta indispensable para comprender el alcance de la noción de espacio público y diferenciarlo de otros espacios, que aunque pueden satisfacer necesidades colectivas, no constituyen bienes de tal naturaleza.

En este sentido, la Ley 9ª de 1989 sobre reforma urbana, define tal concepto como el “conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.”⁸ El artículo 5 de tal normatividad reza:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“ARTICULO 5o. Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías,

fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Se concluye entonces que el espacio público comprende aquellas partes del territorio que pueden ser objeto del disfrute, uso y goce de todas las personas con finalidades de distinta índole y naturaleza, que se enderezan a permitir la satisfacción de las libertades públicas y de los intereses legítimos, que pueden radicarse en cabeza de todas las personas de conformidad con el orden jurídico. Así mismo, en principio, en dichas partes del territorio las personas, en general, no pueden ejercer plenamente el derecho de propiedad o de dominio, sea privado o público.

En efecto, el hecho de que la infraestructura aeroportuaria esté destinada a la prestación de servicios aeronáuticos y que dicho servicio debe ser prestado con seguridad, nos permite concluir que los aeropuertos no responden a las características del espacio público, al predicarse de ellos ciertos rasgos especiales. Entre los que podemos resaltar: a.) algunos elementos existentes en dichos aeropuertos pueden tener naturaleza privada y (ii) son las autoridades aeroportuarias las encargadas de la prestación del servicio y vigilancia de los aeropuertos. Conforme a lo anterior, esta Sala determinará la autoridad competente en el manejo de dichas instalaciones.

La Ley 105 de 1993, en su artículo 47 establece que las funciones relativas a transporte aéreo serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

A su vez, el Decreto 2724 de 1993 en su artículo 2 determina la competencia de la Aeronáutica Civil, señalando que le corresponde reglamentar y supervisar los aeropuertos públicos, privados y todo lo relacionado con infraestructura aeroportuaria. El artículo 2 dispone:

“JURISDICCION Y COMPETENCIA. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y coordinar las relaciones de ésta con la aviación de Estado; formulando y desarrollando los planes, estrategias, políticas, normas y procedimientos sobre la materia.

Le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar la infraestructura requerida para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad.

Así mismo, le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad o los de propiedad de la Nación. Igualmente autorizará y vigilará la construcción de aeródromos, actividad ésta que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de éstas o el sector privado.

Con ello buscará garantizar el desarrollo ordenado de la aviación civil, la utilización segura y adecuada del espacio aéreo, y contribuir al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.

El representante legal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es el Director General y el domicilio principal es la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C.”(Resaltado fuera del

texto)

De otra parte, el artículo 5 del Decreto señalado, fija las funciones de la Aeronáutica Civil, estableciendo que es de su competencia administrar las instalaciones aeroportuarias con estándares de seguridad, impidiendo cualquier acto que ponga en riesgo la tranquilidad en el uso del espacio aéreo. Tal disposición consagra:

“Artículo 5º FUNCIONES DE LA AEROCIVIL. Para el cumplimiento de su objetivo, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil tendrá las siguientes funciones:

(...)

4. Prestar los servicios aeronáuticos necesarios para garantizar la operación segura y eficaz del transporte aéreo y velar por la seguridad aérea.

5. Desarrollar, interpretar y aplicar en todos sus aspectos las normas sobre aviación civil y transporte aéreo y ejercer vigilancia sobre su cumplimiento.

6. Ejecutar las actividades necesarias para conformar, mantener, administrar, operar y vigilar la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria que sea de su competencia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

(...)

9. Reglamentar y supervisar la prestación de los servicios aeroportuarios bien sea que los aeropuertos sean propios, descentralizados o privados. Sancionar e intervenir a los mismos cuando exista violación a los reglamentos aeronáuticos o a la seguridad aeroportuaria.

(...)

(Resaltado fuera del texto)

En conclusión, se puede deducir que es competencia de la Aeronáutica Civil el manejo de las instalaciones aeroportuarias y el control del acceso y movilidad en sus distintas zonas, tales como las bodegas de carga internacional, garantizando con estas medidas la seguridad en el transporte aéreo.

C. Caso concreto

La Sala Sexta de Revisión realizará un análisis de las actuaciones llevadas a cabo en el desalojo del señor Juan de Dios Montañez con el fin de determinar si puede predicarse la aplicación del principio de confianza legítima y la autoridad competente de la protección de los derechos en los casos de desalojo de vendedores informales.

Se encuentra probado dentro del expediente que el señor Juan de Dios Montañez se desempeñaba, desde hace aproximadamente 25 años, como vendedor ambulante en un triciclo de tinto y aguas dentro de las dependencias de la bodega internacional de carga del Aeropuerto El Dorado de Bogotá. Así mismo, tal actividad se había venido haciendo con la complacencia y autorización expresa de las autoridades aeroportuarias.

Sin embargo, en cumplimiento del Decreto 098 del 12 de abril de 2004, la Alcaldía Local de Fontibón expidió la Resolución 281 del 11 de noviembre de 2005, mediante la cual se declaró el terminal de transporte y el aeropuerto El Dorado como zonas especiales de la localidad de Fontibón, y en consecuencia, se restringió la ocupación de ventas temporales o permanentes en dichas zonas.

Por tal razón, a partir del mes de noviembre de 2005 la Administración del aeropuerto El Dorado impidió el ingreso del accionante a las bodegas de carga internacional, sin que, en opinión del demandante, hubiere mediado proceso administrativo, policivo o judicial.

Lo anterior, en opinión del accionante desconoce su derecho al trabajo, al debido proceso y al mínimo vital toda vez que la Administración le ha privado, en forma intempestiva, del sitio donde había desarrollado su trabajo por 25 años, lo que pone en peligro su subsistencia y la de su familia.

Por otra parte, la Aeronáutica Civil no acompaña prueba alguna de que al actor se le hubiere ofrecido alternativa económica, a través de un proceso de reubicación. En este sentido, la Administración Local se limita a adjuntar copias de las Resoluciones 007 del 20 de febrero de 2004 y 061 de marzo 24 de 2004, mediante las cuales se inicia el procedimiento previsto en el Decreto 098 de 2004 para distintas zonas de la Localidad, diferentes a la ocupada por el señor Juan de Dios Montañez.

En conclusión, se observa que existió un desconocimiento del principio de confianza legítima y de los presupuestos establecidos por la jurisprudencia en cuanto al tema de recuperación de espacios protegidos.

En este sentido, el señor Juan de Dios Montañez tenía razones objetivas para confiar en la durabilidad de su situación. En efecto, la pasividad de las autoridades se había manifestado, a tal punto de la expedición, por parte de la División de Seguridad Aeroportaria del Aeropuerto el Dorado, de un carné de entrada a las zonas de carga internacional de fecha febrero de 2003. En otras palabras, las autoridades aeroportuarias han debido proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitieran adaptarse a la nueva situación, conciliando el

conflicto de intereses público y privado.

Sin embargo, resulta pertinente establecer la autoridad competente, la cual se encuentra obligada a ofrecer una reubicación laboral al señor Juan de Dios Montañez, toda vez que se encuentran como demandadas en la presente acción de tutela, tanto la Alcaldía Local de Fontibón, vinculada por esta Corporación y la Aeronáutica Civil, inicialmente accionada por el señor Montañez.

Tal y como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia debe tenerse en cuenta que la zona ocupada por el accionante tiene características de zona de seguridad. En efecto, la actividad económica informal se llevó a cabo dentro de las dependencias de la bodega internacional de carga del Aeropuerto El Dorado, y en consecuencia es la autoridad aeroportuaria la encargada del manejo y administración de sus instalaciones.

Es por ello que la Corte no analizará los efectos de la Resolución 281 del 11 de noviembre de 2005, por cuanto no es procedente hacer referencia al manejo de espacio público. En efecto, los hechos se presentaron al interior del Aeropuerto El Dorado y no en sus calles, plazas u otras zonas aledañas.

Lo anterior, no sólo puede comprobarse en las disposiciones que regulan la competencia de esta unidad administrativa especial, sino en los hechos debatidos en el presente asunto. En este sentido, fueron las Autoridades Aeroportuarias las que procedieron a expedir el carné de autorización de ingreso al señor Juan de Dios Montañez, permitiéndole durante aproximadamente 25 años, el desempeño de su actividad comercial informal, y fueron estas mismas autoridades las que limitaron su acceso, tras la declaración de zona especial.

Por otro lado, debe resaltarse que la competencia de las autoridades de la Administración Local de Fontibón se enmarca dentro del manejo del espacio público, situación que se escapa de la situación ahora estudiada, dado que los hechos ocurrieron dentro de una zona especial de seguridad del aeropuerto.

Para concluir la autoridad competente para ofrecer la reubicación laboral del señor Juan de Dios es la Aeronáutica Civil, no sólo por ser la encargada del manejo de la infraestructura aeroportuaria, sino también por haber generado con su actuación pasiva, la confianza del accionante en la continuidad de su situación, y al haber restringido, en forma intempestiva, el ejercicio de su actividad comercial, poniendo en riesgo su subsistencia y la de su familia.

En consecuencia, esta Sala de Revisión revocará la decisión proferida por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, el 19 de enero de 2005, y en su lugar, ordenará a la Aeronáutica Civil, para que, previa audiencia del señor Juan de Dios Montañez, disponga lo necesario para ofrecerle una reubicación laboral ajustada a su situación particular.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos para fallar el presente asunto, decretada por la Sala en auto del 8 de junio de 2006.

SEGUNDO: REVOCAR el fallo de tutela adoptado por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, el 19 de enero de 2005, y en su lugar CONCEDER la tutela al derecho fundamental al trabajo del señor Juan de Dios Montañez.

TERCERO: ORDENAR a la Aeronáutica Civil, que adopte las medidas correspondientes para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, previa audiencia del señor Juan de Dios Montañez, y teniendo en cuenta las circunstancias especiales de este caso, disponga lo necesario para ofrecer una reubicación laboral al señor Juan de Dios Montañez que se ajuste a sus particulares condiciones.

CUARTO: Para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

2 Sentencia T- 772 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

3 Sentencia SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Cfr. Sentencia SU-360 de 1999, fundamento jurídico 5.

6 M.P. Álvaro Tafur Galvis

7 M.P. Alejandro Martínez Caballero

8 Ley 9 de 1989. Artículo 5º.