

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO Y DERECHO AL TRABAJO-Reiteración de jurisprudencia

Esta corporación en diversas oportunidades, ha abordado la controversia generada alrededor de la obligación estatal de velar por la integridad del espacio público, frente a la ocupación del mismo por parte de ciudadanos que lo han adoptado para ubicar sus viviendas o desarrollar actividades comerciales de manera informal, lo cual genera la necesidad de conciliar principios y derechos que convergen en un mismo ámbito. Con la expedición de la Constitución Política de 1991 y la vigencia el Estado social de derecho, fundado en el respeto a la dignidad humana, con prevalencia del interés general, se impuso la búsqueda de una mejor calidad de vida y la efectiva garantía de los derechos y las libertades, pero manteniendo el deber del Estado de preservar el espacio público y destinarlo al uso colectivo común, con prioridad sobre el beneficio particular.

ESPACIO PUBLICO-Protección constitucional

El Estado tiene el deber constitucional y legal de preservar la integridad del espacio colectivo, para lo cual cuenta con diversas herramientas de carácter policivo, pero su ejercicio encuentra límite en los derechos humanos de quienes, a pesar de haber ocupado irregularmente el espacio público, cuentan con una expectativa de estabilidad y de protección, como consecuencia de la aquiescencia expresa o tácita de la administración; así, la potestad de adelantar actuaciones tendientes a su recuperación puede ejercerse 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 con políticas que garanticen que los ocupantes no queden desamparados. En ese orden de ideas, corresponde a las autoridades velar por el cumplimiento de las reglas relativas a ese debido proceso, respecto de las diligencias de desalojo del espacio público, con el fin de evitar atropellos en contra de quienes de una u otra manera se vean afectados con la citada medida.

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

Las autoridades encargadas de dar aplicación a las políticas de preservación del interés

general, deben velar por minimizar el daño que eventualmente se cause a los habitantes afectados con las órdenes de desalojo, para lo cual se desarrollarán programas especiales de atención a la población que, sufriendo desplazamiento masivo, pobreza, indigencia, etc., y a falta de opción distinta, se ve obligada a utilizar el espacio colectivo, único a su alcance.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Reiteración de jurisprudencia

La Corte Constitucional ha indicado que es deber de la administración actuar en sus relaciones jurídicas con los particulares de manera consecuente con sus conductas precedentes, de manera que los administrados no se vean sorprendidos con acciones que resulten contrarias a sus expectativas legítimamente fundadas, basado como está el principio de confianza legítima en que las autoridades públicas no pueden alterar, en forma inopinada, las reglas que gobiernan las relaciones del Estado con los asociados. Sin embargo, de este principio no puede derivar intangibilidad e inmutabilidad en las relaciones jurídicas que generan confianza para los administrados; con todo, respetando los derechos adquiridos y frente a situaciones susceptibles de modificación, el cambio de enfoques y entendidos no puede suceder de forma abrupta e intempestiva y la administración debe asumir medidas para que la variación sea justa, indispensable, proporcional y lo menos traumática posible.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, MINIMO VITAL Y TRABAJO DE VENDEDOR ESTACIONARIO-Orden para ser incluido en programa de reubicación

Referencia: expediente T-3168292

Acción de tutela instaurada por Manuel Esteban Suárez Mercado, contra la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., catorce (14) de diciembre de dos mil once (2011)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de

sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo único de instancia proferido por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Cartagena, dentro de la acción de tutela promovida por Manuel Esteban Suárez Mercado contra la Alcaldía Mayor de dicha ciudad.

El expediente llegó a esta corporación por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, en virtud de lo ordenado en el inciso final del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991; en agosto 30 de 2011, la Sala Octava de Selección lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES

Manuel Esteban Suárez Mercado instauró acción de tutela en junio 21 de 2011, contra la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, aduciendo conculcación a sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital, al trabajo y de petición, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda

1. El señor Manuel Esteban Suárez Mercado manifestó que el ente territorial demandado, en mayo 30 de 1992, le otorgó licencia de vendedor “estacionario en el Centro Histórico de Cartagena en la avenida Venezuela sector El Cañonazo” (f. 1 cd. inicial).

2. Afirmó que desde 1995 trasladó el puesto de venta a la Plazoleta del Reloj y desde 2008 ha elevado peticiones y que el Gerente de Espacio Público y Movilidad le respondió en julio 30 de 2009 “que efectivamente yo me encontraba relacionado en el censo de los vendedores estacionarios que iban a ser reubicados o indemnizados”.

3. Indicó que, sin embargo, contrariando el principio de confianza legítima, intentaron desalojarlo del lugar donde se encontraba laborando, motivo por el cual pidió su reubicación o la respectiva indemnización, pero en febrero 25 de 2010 le comunicaron que no estaba inscrito en el Registro Único de Vendedores Informales, RUV, en evidente contradicción con lo certificado por la Alcaldía en julio 30 de 2009, cuando anexó un listado de vendedores ambulantes donde aparece el nombre del peticionario.

4. Igualmente refirió que en mayo de 2010 acudió a la Personería Distrital con el objeto de que ésta presentara derecho de petición, pero su intento fue infructuoso.

5. En consecuencia, invocando su condición de cabeza de familia y ser su trabajo de vendedor el único medio que posee para suplir su mínimo vital y el de su familia, pidió amparo para sus referidos derechos y que, por ende, se ordene a la Alcaldía demandada reubicarlo o indemnizarlo; igualmente, solicitó requerir a la Oficina de Espacio Público y Movilidad para que se abstenga de practicar “cualquier desalojo” (f. 2 ib.).

B. Documentos relevantes cuya copia obra en el expediente

1. Licencia de vendedor estacionario a nombre del señor Manuel Esteban Suárez Mercado, emitida por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias en mayo 31 de 1992 (f. 4 ib.).

2. Actualización del listado de vendedores del Centro Histórico, expedida a junio 4 de 2007 por la Gerencia de Espacio Público y Movilidad de la Alcaldía accionada, donde aparece incluido el demandante con el N° 1450 (f. 5 ib.).

3. Derechos de petición elevados por el actor ante la referida gerencia, así:

3.1. Teniendo en cuenta que desde 1990 ha ejercido el comercio informal en el “Centro Plazoleta Unión al lado del Reloj Público”, en junio 5 de 2008 solicitó la inclusión en el Registro Único de Vendedores Informales, RUV (f. 14 ib.).

3.2. Carta dirigida a la Gerencia de Espacio Público Distrital en noviembre 28 de 2008, mediante la cual el actor y otros ciudadanos manifestaron que “unas personas que ocupan Espacio Público por corto tiempo han salido beneficiadas, y nosotros que tenemos más de veinte años ni siquiera nos prestado (sic) la debida atención”, por lo cual pidieron ser tenidos en cuenta como beneficiarios de los planes correspondientes a la recuperación del espacio colectivo (f. 12 ib.).

3.3. Escrito de febrero 18 de 2010 donde manifiesta su deseo de acogerse “al programa de reconversión económica que ofrece la Alcaldía” (f. 13 ib.).

3.4. Comunicación enviada a la Alcaldía Mayor de Cartagena en marzo 30 de 2011, donde refirió que desde hace más de 20 años labora como vendedor informal “en la Avenida Escallón frente al Banco Occidente”, por lo que pidió su inclusión en la base de datos, con el fin de iniciar los respectivos trámites en caso de ser removido del lugar donde trabaja “durante tantos años” (f. 6 ib.).

3.5. Escrito de mayo 6 de 2011, mediante el cual, con motivo de la licencia otorgada, solicitó la contabilización del tiempo que lleva trabajando como vendedor informal y, en consecuencia, se le inscriba en un programa acorde a su situación. Igualmente mencionó (fs. 7 y 10 ib., transcripción textual):

“... durante muchas administración los funcionarios que estaban encargado de la base de datos, saben de mi presencia en la Avenida Venezuela sector el Cañonazo y que durante las obras de transcribe muchos vendedores fueron trasladado a los callejones y calles contigua a la Avenida Venezuela y en mi caso fui trasladado a la Plazoleta del banco unión, por los funcionarios que en ese entonces estaban en la Gerencia de Espacio Público... nos dijeron que esperamos la reubicación en el edificio Decormueble, cuando estuviera listo.”

4. Carta de la Gerencia de Espacio Público y Movilidad de la Alcaldía demandada, de julio 30 de 2009, comunicándole al actor que, una vez verificados los archivos, se pudo establecer que “su nombre aparece incluido en el Registro Único de Vendedores Informarles (RUV)” (f. 8 ib.).

5. Comunicación expedida en febrero 25 de 2010 por la citada Gerencia, informándole que no fueron encontrados sus datos en el Registro Único de Vendedores Informales, RUV, por lo que fue desestimada su solicitud de acogerse a los programas de recuperación del espacio público, al no reunir los requisitos necesarios para acceder a tales planes y a la respectiva “formalización económica, consagrada en el Acuerdo 040 de 2006”. Así, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 1034 de 2004 solicitó el abandono del espacio ocupado “dentro de la mayor celeridad posible a efecto de no ser sometido a las sanciones pertinentes...” (f. 9 ib.).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

El Juzgado Quinto Civil Municipal de Cartagena, en auto de junio 22 de 2011 decidió admitir

la acción de tutela y correr traslado a la Alcaldía Mayor de la misma ciudad, para que se pronunciara acerca de los hechos que dieron origen a la demanda (f. 16 ib.).

A. Respuesta de la Gerencia de Espacio Público y Movilidad de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias

El Gerente de la referida dependencia, mediante escrito de junio 30 de 2011, indicó que en dicho 2011 se iniciaron trámites para recuperar el espacio público de las “plazoletas Olímpica, Telecom, Avenida Luis Carlos López, callejón de los Patacones, Calle Panamá, Callejón Mariscal y alrededores del Parque del Centenario” (f. 22 ib.).

Aseveró que desde 2008 la administración municipal, previo estudio socioeconómico realizado en la zona con la ayuda de la Universidad de Cartagena y en observancia del Registro Único de Vendedores Informales, determinó el número de personas pertenecientes a ese grupo que “llenaban los requisitos legales para acceder a la entrega de alternativas para la formalización de los mismos, es por ello que, y teniendo en cuenta el reconocimiento pleno de quienes se encontraban cobijados en el principio de la confianza legítima, procedimos mediante operativos la recuperación (sic) del espacio público que se encontraba indebidamente ocupado” (f. 22 ib.).

Manifestó que, conforme al Acuerdo N° 024 de 2004, le corresponde a esa Gerencia de Espacio Público y Movilidad vigilar y controlar tal espacio, con la función de preservarlo y conservarlo, de manera que ninguna actuación desplegada por esa dependencia ha sido arbitraria ni fuera de contexto jurídico, “como sería una vía de hecho” (f. 22 ib.).

Frente a la licencia adjuntada por el peticionario, aseveró que no puede otorgársele efectos de confianza legítima, pues no tiene el alcance probatorio que el actor intenta darle, a pesar de que “discrimina el lugar de la supuesta ocupación del actor (Avenida Venezuela. Sector Cañonazo) y la fecha de expedición de 31 de mayo de 1992,... no cuenta con la presunción de autenticidad, toda vez que en nuestros archivos, no reposa el original de la misma, no hay registro de su existencia, ni tampoco cuenta con número de radicación de la solicitud, además, adolece de la firma del mandatario distrital y/o autoridad distrital correspondiente, no cuenta con sello ni fecha de vencimiento, lo que nos llama poderosamente la atención, pues todas estas credenciales contaban con fecha de expiración, precisamente para determinar que el portador renovaba ante la administración la licencia como informal,

situación ésta que nos genera serias dudas acerca de la autenticidad del documento allegado por ser un documento apócrifo” (f. 23 ib.).

Expuso que para acceder a la garantía que otorga el principio de la confianza legítima, no es suficiente la presentación de “una supuesta licencia”, de la cual la administración duda; por el contrario, debe probarse por los medios disponibles los requisitos para “obtener los consecuentes privilegios” (f. 23 ib.).

En ese sentido, buscando esclarecer los hechos narrados en la demanda, relacionó así las peticiones elevadas por el actor (f. 24 ib.):

(i) En 2008 presentó diversos requerimientos dirigidos al Gerente de Espacio Público y Movilidad, mediante los cuales señaló que se encontraba “ubicado en la Plazoleta del Banco Unión para la venta de mercancías varias, desde hace 17 años, solicitando ser incluido en la base de datos, como señala la petición de fecha 27 de febrero, 5 de junio y 28 de noviembre de ese año. A esas peticiones, se le dio contestación con oficio GEPMU 469 de mayo 29 de 2008, negando la certificación e inclusión en el Registro Único de Vendedores Informales, por no estar registrado en ninguno de los censos de ocupantes del espacio público”.

(ii) En julio 29 de 2009 presentó derecho de petición, requiriendo la expedición de una constancia que certificara su inclusión en la base de datos y se registrara como lugar de ubicación la Avenida Venezuela, sector El Cañonazo.

(iii) Igualmente, en febrero 18 de 2010 solicitó su inscripción en los “programas dirigidos a los vendedores informales”, refiriendo como sitio de ubicación la Avenida Venezuela.

(iv) Finalmente, invocando su condición de vendedor informal por más de 20 años, en escrito de marzo 29 de 2011 pidió ser incluido en la base de datos con el fin de obtener “los beneficios económicos de los programas dirigidos a los vendedores ambulantes”; a dicha solicitud se le dio respuesta en mayo 12 de 2011, mediante el oficio AMC-PQR-0003926-2011, “negando lo pedido por él, por no aparecer inscrito en el RUV y no contar con los requisitos para acceder a los beneficios del Acuerdo 040 de 2006”.

De tal manera, concluyó que el cargo del actor Manuel Esteban Suárez Mercado sobre quebrantamiento al derecho de petición no tiene sustento, pues sí le han contestado todas

las comunicaciones enviadas por él.

Refirió que si bien la Gerencia de la cual es titular, en julio 30 de 2009, le indicó al señor Suárez Mercado que su nombre y documento de identificación se encontraban en la base de datos, y posteriormente en febrero 25 de 2010 le informó no aparecer en el registro único de vendedores informales, RUV, dichas respuestas no son contradictorias, pues el primer oficio se emitió de manera positiva, como quiera que “coincidía su afirmación de encontrarse en el espacio público con los datos de nuestros registros”; mientras que la segunda comunicación se expidió en observancia de la Resolución N° 0049 de 22 de diciembre de 2009, “por la cual se incorpora un área de espacio público distrital al inventario distrital de espacio públicos (sic) recuperados y preservados...”, realizándose para ello “una depuración de nuestra base de datos con la verificación de los vendedores ocupantes del espacio público en las zonas de impacto de obras del Sistema de Transporte Masivo Transcaribe S.A., del tramo I, (India Catalina-Avenida Venezuela), debido a que en el mismo tiempo de realización de esta obra se implementó conjuntamente el Plan de Ocupantes del Espacio Público por parte de Transcaribe S.A. que permitió la formalización de vendedores informales y la recuperación del espacio público y así mismo se incluyó a vendedores informales que no se encontraban en áreas del Tramo I, pero que se encontraban en espacio público” (f. 25 ib.).

En consecuencia, adujo que durante el mencionado proceso no se encontró al actor como vendedor ubicado en la Avenida Venezuela, concluyéndose que “abandonó el espacio público y perdió toda calidad de ocupante”; por ello, “teniendo la certeza de quienes eran los realmente ocupantes y estando depurado nuestro RUV, respondimos al tutelante con conocimiento de causa mediante oficio posterior... de 25 de febrero de 2010, que no se encontraba en el registro único de vendedores informales y no podía ser objeto de los beneficios del Programa Formalización Económica” (f. 25 ib.).

Igualmente, se declaró sorprendido por la afirmación del demandante acerca de su traslado como vendedor estacionario a la Plazoleta del Reloj (plazoleta Banco Unión), pues “ese espacio también fue objeto de recuperación durante los años 2008 y 2009, y declarado formalmente espacio público recuperado a través de la Resolución N° 0052 de 22 de diciembre de 2009” (f. 25 ib.).

Entonces, teniendo en cuenta las consideraciones previas, expuso:

(i) La ocurrencia de una vía de hecho fue afirmada sin indicar las “circunstancias de tiempo, lugar y modo de esta conducta... desplegada”.

(ii) El peticionario no explica por qué razón aparece “como vendedor estacionario en tres sitios diferentes del centro de la ciudad”.

(iii) Del hecho que el actor no se encuentre en el RUV, puede inferirse que “probablemente su permanencia se vio interrumpida en las distintas épocas en que se conformó esta base de datos y que probablemente se ha ubicado en el espacio público para ser objeto de un beneficio que a todas luces no le asiste”.

(iv) El demandante no actúa bajo los parámetros de la buena fe, debido a que al señalar distintos lugares de ubicación solo pretende un pronunciamiento por parte de la autoridad administrativa.

De tal forma, pidió al juez de tutela desestimar las pretensiones del actor por cuanto atentan contra el interés general de los ciudadanos y, por ende, negar el amparo pedido, en cuanto el amparo no es la vía idónea para obtener la inclusión en el Registro Único de Vendedores Informales, RUV.

Adicional al referido escrito, fue anexada copia de los siguientes documentos (fs. 29 a 38 ib.):

(i) Acuerdo N° 040 de diciembre 18 de 2006, por medio del cual se establecieron los principios, objetivos y la definición de la política pública dirigida a la formalización de la economía, como apoyo a las personas que ocupan el espacio público, permitiendo la recuperación del mismo.

(ii) Resoluciones N° 049 y 052 de 2009, mediante las cuales “se incorpora un área de espacio público distrital al inventario distrital de espacios públicos recuperados y preservados”.

(iii) Constancia expedida por “Apoyo en la Gestión Tecnologías en Sistemas GEPM” en julio 1° de 2010, donde certifica que el señor Manuel Esteban Suárez Mercado no está inscrito en el Registro Único de Vendedores Informales.

B. Respuesta de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias

La asesora de dicha oficina, en escrito de julio 1° de 2001, aseguró que la presente acción de tutela deviene improcedente, en virtud de la información suministrada por la Gerencia de Espacio Público y Movilidad Urbana, dado que (f. 40 ib.):

“... el accionante no es vendedor estacionario ocupante de espacio público, y que de acuerdo con... los censos realizados en los años 200 (sic), 2003, 2005 y 2007, y encuestas realizadas por la administración distrital en diferentes épocas a los vendedores informales que se encuentran ubicados en el centro histórico de la ciudad y se pudo constatar que el accionante no aparece en los mentados registros, ni mucho menos aporta pruebas idóneas, conducentes y pertinentes que demuestren estar amparado en la expectativa de confianza legítima o que justifiquen los motivos por no estar presente en las diferentes jornadas, tal y como se le contestó al mismo accionante por la Gerencia de Espacio Público y Movilidad Urbana mediante oficio GEPM-2010-PQR-0163 de fecha 25 de Febrero de 2011; el derecho a la confianza legítima, es un derecho de reconocimiento jurisprudencial de la Corte Constitucional, el cual es caracterizado por ser un derecho de carácter personalísimo e intransferible, que se adquiere por la tolerancia de las autoridades, con respecto a la ejecución prolongada en el tiempo de las actividades comerciales en el espacio público y que solo podrán ser beneficiarios los vendedores estacionarios que han ocupado el espacio público y que el Estado ha reconocido su actividad informal, y aparecen en el Registro Único de Vendedores Informales RUV...”

Refirió que a la Gerencia del Espacio Público y Movilidad Urbana le resulta imposible aplicar a favor del señor Manuel Esteban Suárez Mercado el principio de confianza legítima, pues no presenta elementos probatorios que permitan inferir su actividad informal como vendedor de mercancías “en la Avenida Venezuela sector el cañonazo...” (f. 42 ib.).

Finalmente, aseveró que no existe conculcación alguna a los derechos fundamentales del peticionario, toda vez que (i) no se le está impidiendo el ejercicio de su actividad comercial, pues no ha acreditado ante una autoridad competente de la administración distrital su condición de vendedor informal ocupante del espacio público, así como (ii) tampoco reúne los requisitos exigidos para la inclusión en programas de recuperación del mismo y formalización económica.

C. Sentencia única de instancia

El Juzgado Quinto Civil Municipal de Cartagena, en julio 7 de 2011, negó el amparo al estimar que el actor dejó transcurrir un tiempo significativo sin hacer uso de los medios legales a su disposición, desatendiendo la subsidiaridad e impidiendo vislumbrar “una real inminencia, urgencia o gravedad de tal magnitud que conduzcan al Juez Constitucional a conceder la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable” (f. 51 ib.).

Además, si bien la entidad accionada viene adelantando un proceso de recuperación del espacio colectivo, la Gerencia de Espacio Público y Movilidad afirmó que el señor Manuel Esteban Suárez Mercado no se encuentra inscrito en el Registro Único de Vendedores Informales, RUV, circunstancia que excluye al peticionario como posible “beneficiario del principio de confianza legítima”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

Esta corporación es competente para examinar este asunto, en Sala de Revisión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis

A fin de resolver el presente asunto, la Sala se abstendrá de pronunciarse acerca de la alegada vulneración al derecho de petición, dado que al momento de la presentación de la acción de tutela la entidad accionada dio respuesta a los escritos elevados ante ella por el demandante.

Tercera. La protección constitucional al espacio público y el derecho al trabajo. Reiteración de jurisprudencia

3. 1. Esta corporación en diversas oportunidades¹, ha abordado la controversia generada alrededor de la obligación estatal de velar por la integridad del espacio público, frente a la ocupación del mismo por parte de ciudadanos que lo han adoptado para ubicar sus viviendas o desarrollar actividades comerciales de manera informal, lo cual genera la necesidad de

conciliar principios y derechos que convergen en un mismo ámbito.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 y la vigencia el Estado social de derecho, fundado en el respeto a la dignidad humana, con prevalencia del interés general, se impuso la búsqueda de una mejor calidad de vida y la efectiva garantía de los derechos y las libertades, pero manteniendo el deber del Estado de preservar el espacio público y destinarlo al uso colectivo común, con prioridad sobre el beneficio particular (art. 82 Const.).

Por lo anterior, entendido el espacio público como el conjunto de inmuebles que por su naturaleza, uso o afectación, se caracterizan por satisfacer necesidades colectivas que trascienden los “límites de los intereses individuales de los habitantes”², adquirió una connotación constitucional que superó el concepto establecido hasta ese momento por la legislación civil³, puesto que no solo tuvo en cuenta puentes, caminos, ríos y lagos, sino que extendió dicha categoría a todos los inmuebles que “al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, están destinados a la utilización colectiva.⁴ En otras palabras, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público, es su afectación al interés general⁵ y su destinación al uso directo o indirecto en favor de la colectividad, razón por la cual no pueden formar parte de esta categoría, aquellos bienes que son objeto de dominio privado de conformidad con lo establecido por la ley, ni aquellos que son del pleno dominio fiscal...⁶”⁷.

En ese orden de ideas, los bienes de uso público se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables⁸, lo que significa que no son pasibles de apropiación, pues cualquier acto de comercio sobre alguno de ellos podría contrariar la finalidad para la cual fue concebido. Por tanto, al encontrarse fuera de las prerrogativas de los bienes privados, ningún particular podría alegar un derecho adquirido sobre ellos.

Así, teniendo en cuenta las características mencionadas esta Corte estableció como elementos que integran el espacio público⁹:

“a- Las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular (vías públicas), - como por ejemplo las calles, plaza, puentes y caminos -.

b- Las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, - léase estadios, parques y zonas verdes, por ejemplo-.

c- Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, - es decir andenes o demás espacios peatonales-.

d- Las fuentes agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado¹⁰.

e- Las áreas necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos o para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones.

f- Las áreas 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.

g- Los elementos naturales del entorno de la ciudad.

h- Lo necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos, arenas y corales.

i- En general, todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo¹¹.”

3.2. Ahora bien, respecto a las autoridades a quienes corresponde la protección del espacio público, el artículo 313 de la carta política contempla como deber de los concejos municipales reglamentar los usos del suelo, esto es, cada municipio, de manera autónoma, fija no solo las reglas para la determinación de las áreas que tienen el carácter de espacio público, sino los criterios de planeación para señalar su destino. En tal sentido, esta Corte en la sentencia T-518 de septiembre 16 de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, expresó que “dentro de la autonomía de cada municipio, se fijan unas reglas atinentes a la actividad urbanizadora y unos criterios con arreglo a los cuales la administración, generalmente por conducto de los departamentos de Planeación, indica cuáles áreas del suelo tendrán el carácter de espacio público”.

Igualmente, en el caso de los alcaldes, como primera autoridad de policía en el área respectiva, el artículo 315 superior incluyó dentro de sus atribuciones la de cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales y legales, los decretos del Gobierno, las ordenanzas y los

acuerdos del respectivo concejo, por lo cual son quienes deben ejecutar tales acuerdos, en relación con el acceso y protección del espacio colectivo.

3.3. En ese orden de ideas, cabe resaltar que cuando el espacio público es perturbado, confluyen diversos derechos y principios que deben ser tenidos en cuenta; no solo pueden resultar lesionados intereses colectivos, sino también privados como el trabajo, la libertad de locomoción, la seguridad, la convivencia pacífica y la estabilidad de comerciantes que ejercen legalmente sus actividades.

Finalmente, es de estimar la situación de muchos particulares que por desequilibrio social, dificultades económicas y ausencia de oportunidades, aparecen impelidos a ocupar el espacio público.

En observancia de la facultad interventora del Estado para dar pleno empleo a los recursos humanos¹², esta corporación ha expresado que el derecho al trabajo, como presupuesto inspirador del Estado social de derecho, debe garantizarse en condiciones dignas y justas¹³. Para tal efecto el constituyente, con el objetivo de propiciar la efectiva ubicación de las personas que se encuentran en edad productiva¹⁴, estableció algunos principios garantes de ese derecho que, sin embargo, no son los únicos que deben ser tenidos en cuenta, ya que el trabajo comprende la garantía de otros derechos como la integridad tanto física como moral, el derecho a la igualdad, la intimidad, y el buen nombre¹⁵.

En este punto aparecen en juego no solo los artículos 25 y 334 constitucionales, sino también el 54 que, como disposición de carácter programático, apunta hacia el bienestar general y señala para los ciudadanos un derecho enmarcado dentro de la intervención del Estado social de derecho en la economía, “convirtiéndose así el derecho al empleo en algo que no puede estar distante del derecho al trabajo. En este esquema es un contrasentido aumentar el desempleo sin presentar alternativas que lo mitiguen y por consiguiente un juez no puede avalar que se emplee la fuerza precisamente para aumentar la crisis”¹⁶.

3.4. Como se ha indicado, el Estado tiene el deber constitucional y legal de preservar la integridad del espacio colectivo, para lo cual cuenta con diversas herramientas de carácter policivo, pero su ejercicio encuentra límite en los derechos humanos de quienes, a pesar de

haber ocupado irregularmente el espacio público, cuentan con una expectativa de estabilidad y de protección, como consecuencia de la aquiescencia expresa o tácita de la administración¹⁷; así, la potestad de adelantar actuaciones tendientes a su recuperación puede ejercerse 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 con políticas que garanticen que los ocupantes no queden desamparados.

En ese orden de ideas, corresponde a las autoridades velar por el cumplimiento de las reglas relativas a ese debido proceso, respecto de las diligencias de desalojo del espacio público, con el fin de evitar atropellos en contra de quienes de una u otra manera se vean afectados con la citada medida.

En procura de proteger el interés general, las autoridades no solo deben aplicar los presupuestos procesales tendientes a proteger el espacio público, sino buscar soluciones adecuadas a favor de la población vulnerable, con el objetivo de hacer menos traumática la aplicación de tales programas, especialmente respecto de aquellas personas sobre las que se creó una expectativa favorable relacionada con la ocupación de una zona de uso público.

De acuerdo con lo expuesto, cabe resaltar que las políticas públicas y las medidas para resolver los problemas relacionados con la recuperación y protección del espacio público, deben ceñirse a una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad que rodea cada caso en particular. En tal sentido, la sentencia T-773 de septiembre 25 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, señaló¹⁸:

“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 económica¹⁹.

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.”

En ese sentido, no es válido ubicar culpables solo entre los usurpadores del espacio público, usualmente movidos por la necesidad, ante el desdén social y la incapacidad de la administración para ofrecer alternativas. Así, las autoridades deben rodear de razonabilidad su comportamiento, dirigiendo, en términos de la precitada sentencia SU-360 de 1999, “los medios utilizados por el legislador a la obtención de los fines que determinan la medida, a efectos de que tales medios no aparezcan como infundados o arbitrarios, es decir no proporcionados a las circunstancias que los motivan y a los fines que se procura alcanzar con ellos. En tal sentido se expide la jurisprudencia y también la doctrina. Trátase, pues, de una correspondencia entre los ‘medios’ propuestos y los ‘fines’ que a través de ellos desea alcanzarse”.

De tal manera, es claro que si bien la administración debe preservar el respeto al espacio público, ello no significa que de manera desproporcionada se puedan adoptar medidas en contra de las personas que, a falta de otra posibilidad de pervivencia para ellas y sus familias, se han visto en la necesidad de ubicarse en espacios que pertenecen a la comunidad.

En consecuencia, las autoridades encargadas de dar aplicación a las políticas de preservación del interés general, deben velar por minimizar el daño que eventualmente se cause a los habitantes afectados con las órdenes de desalojo, para lo cual se desarrollarán programas especiales de atención a la población que, sufriendo desplazamiento masivo, pobreza, indigencia, etc., y a falta de opción distinta, se ve obligada a utilizar el espacio colectivo, único a su alcance.

Cuarta. Principio de confianza legítima. Reiteración de jurisprudencia

La confianza legítima, aunque no se encuentra explícitamente consagrada en la Constitución Política, emana de los principios de seguridad jurídica, respeto por el acto propio y buena fe, adquiriendo relevante importancia en las relaciones entre la administración y los administrados; ello hace jurídicamente exigible la confianza en la estabilidad del comportamiento del ejecutivo²¹.

Si bien el origen del referido principio, con su gran carga moral, es de más antigua data, su trascendental desarrollo jurisprudencial emergió en Alemania, apreciándose además el fallo del Tribunal Europeo de Justicia en julio 13 de 1965, procurándose ya en Colombia “proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”²².

La Corte Constitucional en diversas ocasiones ha reiterado el principio de confianza legítima como fórmula para solucionar las controversias que surgen de las actuaciones de la administración en recuperación del espacio público, sin que ello implique un desconocimiento de los derechos al trabajo y a la igualdad de las personas que ejercen el comercio informal. Así, ha ordenado la implementación de planes y programas, que coordinen de manera armónica los intereses que confluyen en dicho ámbito.

Por tal motivo, se han delineado tres presupuestos característicos del principio analizado; en primer lugar, la imperiosa necesidad de preservar el interés público; segundo, una desestabilización cierta, evidente y razonable en la relación de la administración con los administrados; y finalmente, el deber de adoptar transitoriamente medidas que permitan la adecuación de la situación particular a la nueva realidad²³.

De lo expuesto, se deduce que las personas que utilizan el espacio público con fines laborales pueden invocar protección por vía de tutela, siempre y cuando demuestren que, como consecuencia de actuaciones u omisiones de la administración anteriores a la orden de desocupación, concluyeron que su conducta es jurídicamente aceptable, lo que imposibilita a la autoridad competente exigirles más “de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga”²⁴.

El artículo 83 superior ha sido desarrollado a partir de que las relaciones con la comunidad han de ceñirse a ese principio, lo que implica, de una parte, el deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas y, de otra, el derecho a esperar que los demás obren de la misma forma²⁵. Ello se predica de todas las relaciones comunitarias y asume especial relevancia cuando participa la administración pública, en cualquiera de sus formas, dado el poder de que se encuentra investida. De tal manera, toda la actividad del Estado se ha de desarrollar dentro del respeto al acto propio y la confianza legítima.

En resumen, la Corte Constitucional ha indicado que es deber de la administración actuar en sus relaciones jurídicas con los particulares de manera consecuente con sus conductas precedentes, de manera que los administrados no se vean sorprendidos con acciones que resulten contrarias a sus expectativas legítimamente fundadas, basado como está el principio de confianza legítima en que las autoridades públicas no pueden alterar, en forma inopinada, las reglas que gobiernan las relaciones del Estado con los asociados.

Sin embargo, de este principio no puede derivar intangibilidad e inmutabilidad en las relaciones jurídicas que generan confianza para los administrados; con todo, respetando los derechos adquiridos y frente a situaciones susceptibles de modificación, el cambio de enfoques y entendidos no puede suceder de forma abrupta e intempestiva y la administración debe asumir medidas para que la variación sea justa, indispensable, proporcional y lo menos traumática posible.

Así, para el caso, esta Corte ha señalado como actos de buena fe de los vendedores informales: (i) las licencias y permisos expedidos por la administración, (ii) las promesas incumplidas, y (iii) la permisión en el uso del espacio público. Por ello, las actuaciones u omisiones de la administración no pueden ser revocadas o modificadas unilateralmente, sin que se cumplan las reglas jurisprudenciales y legales establecidas para ello²⁶.

Con base en las anteriores reflexiones, corresponde ahora verificar si ha de prosperar la acción de tutela incoada para la protección de los derechos fundamentales que reclama el accionante, en el asunto que se revisa.

Quinta. Análisis del caso concreto

5.1. Se analiza la situación del señor Manuel Esteban Suárez Mercado, quien afirma ser perjudicado por la actuación de la Alcaldía de Cartagena, al emprender un proceso de recuperación del espacio público sin ofrecerle algún tipo de acceso a planes de reubicación o formalización económica para paliar el inminente desalojo, a pesar de que el actor se ha desempeñado como vendedor informal desde hace más de 19 años, anexando licencia que autoriza el ejercicio de dicha actividad y haberse aseverado, en una ocasión, por parte de la administración distrital de Cartagena que sus datos se encuentran en el Registro Único de Vendedores Informales, RUV.

El Juzgado Quinto Civil Municipal de Cartagena, en julio 7 de 2011, mediante fallo no impugnado, negó el amparo al estimar no cumplido el requisito de la subsidiariedad para la procedencia de la acción de tutela y que el señor Suárez Mercado, según el último reporte de la entidad accionada, no está inscrito en el Registro Único de Vendedores Informales, RUV, circunstancia que lo excluye de la posible aplicación del principio de confianza legítima.

5.2. Teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad de quien ejerce el comercio informal y por decisión de la administración debe ser desalojado, sin desmeritar la imperiosa protección del espacio público, esta Sala encuentra el amparo constitucional idóneo, expedito y eficaz para la protección de los derechos fundamentales invocados por el actor quien, al ser cabeza de familia y por ser la actividad que desempeña la única forma de obtener un recurso económico con el que puede satisfacer su mínimo vital y el de su familia, está expuesto al acaecimiento de un perjuicio irremediable, circunstancias que acarrearán ineficacia de los mecanismos comunes a los que podría acudir para debatir la controversia planteada.

5.3. Verificada la procedencia de la acción de tutela, ha de indicarse que lo narrado en la demanda por el señor Suárez Mercado, en cuanto a su actual situación y las circunstancias socioeconómicas de su núcleo familiar, se encuentra amparado por la presunción de buena fe (art. 83 Const.), que no fue desvirtuada con pruebas fehacientes por los servidores competentes del ente territorial demandado.

Así, de acuerdo con los supuestos fácticos y pruebas que fundamentan la presente acción, se aprecia: (i) en mayo 31 de 1992 fue expedida a nombre del señor Manuel Esteban Suárez Mercado “licencia para vendedor estacionario” en la Avenida Venezuela, sector Cañonazo; (ii) en 1995, el actor trasladó sus actividades comerciales a la Plazoleta del Reloj; (iii) el actor, mediante derecho de petición, ha manifestado que desea acogerse a los planes de la Gerencia de Espacio Público y Movilidad de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, ofrecidos a las personas que ocupan el espacio público; (iv) por medio de escrito de la Oficina de Espacio Público y Movilidad, al señor Suárez Mercado se le certificó que sus datos se encuentran incluidos en el RUV; (v) contrario a lo afirmado en la anterior comunicación, en febrero 25 de 2010 el titular de la mencionada oficina aseveró que el actor no se encuentra inscrito en el Registro Único de Vendedores Informales, RUV, por lo que ordenó el desalojo inmediato del espacio ocupado.

5.4. Frente a las suposiciones, contrarias al principio constitucional de buena fe, incluidas en la respuesta de la territorialidad accionada, ha de aclararse que si bien se informa, en febrero 25 de 2010, que el señor Manuel Esteban Suárez Mercado no aparece en el RUV, el peticionario anexó copia de la licencia otorgada por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias en 1992, que expidió, a través de una dependencia suya, un listado de vendedores del centro histórico, actualizado “a 4 de junio de 2007”, donde el señor Suárez Mercado se encuentra bajo el N° 1450, ubicación Avenida Venezuela, sector Cañonazo; y el Gerente de Espacio Público y Movilidad certificó, en julio 30 de 2009, que el actor se encuentra incluido en el referido RUV.

5.5. Teniendo en cuenta que las actuaciones de la administración para recuperar el espacio público son posteriores al inicio de las actividades del peticionario como vendedor informal, lo indicado y prudente es que antes del desalojo se trate de concertar con el señor Suárez Mercado, frente a quien no se ha desvirtuado el principio de confianza legítima, un plan de reubicación u otras opciones que el interesado aprecie, la administración convenga y sean factibles de realizar o de empezar a ser realizadas.

Al respecto, es pertinente reiterar lo expuesto en el fallo T-210 de marzo 23 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez, en cuanto el actuar para la recuperación del espacio público no puede ser arrollador, debiendo asumirse con respeto y dentro de los límites de los principios y valores constitucionales. Así indicó:

“... se trata de un concepto que se deriva de los principios de la buena fe²⁷ y de la seguridad jurídica²⁸ y que se erige como un límite a la actuación de la Administración. Así, cuando, debido a hechos objetivos de las autoridades se le genera al particular ‘la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior’²⁹ y la convicción de que su actuar tiene una imagen de aparente legalidad³⁰, estas no pueden crear cambios sorpresivos que afecten al particular y, en esta medida, deben ofrecerle tiempo y medios para que se pueda ajustar a la nueva situación.

En este orden de ideas, esta Corporación ha establecido que, en virtud de la confianza legítima, el deber constitucional y legal de la Administración de preservar el espacio público, no puede ser ejercido de manera sorpresiva e intempestiva cuando se presentan los requisitos de aquella figura. Por este motivo, las medidas de desalojo del espacio público deben estar antecedidas de un cuidadoso estudio de las condiciones y características de la realidad de cada ocupante en particular³¹.”

De lo anterior se colige que la decisión adoptada por la autoridad demandada desconoce el principio de confianza legítima, pues si bien la administración tiene la obligación constitucional de velar por la protección integral del espacio público, a fin de garantizar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales áreas colectivas, las autoridades respectivas deben buscar que la preservación del interés común no obligue a los administrados, especialmente si se hallan en una situación de debilidad manifiesta, atendidas sus condiciones físicas y económicas, a soportar una sorpresiva carga desproporcionada, impidiendo abruptamente lo que antes permitían.

5.6. Cabe recordar que le corresponde a la Alcaldía accionada, por haber sido permisiva, como lo fue hacia el uso indebido del espacio público, ofrecer la implementación de medidas alternativas en el proceso de reubicación o inclusión en planes alternos para las personas desalojadas, pues no es aceptable que rompa la actitud pasiva asumida durante años, sin ofrecer programas sistemáticos que permitan a los administrados contar con medidas que hagan más llevadera la situación que afrontan, a través de diversos programas, entendidos éstos no sólo como el ofrecimiento de una nueva labor que garantice la subsistencia del afectado y de su familia, sino también como la continuidad de la actividad comercial condescendida, con el fin de hacerle menos traumática la decisión.

Al no haber planteado alguna medida alternativa el ente demandado, para la preservación del principio de confianza legítima y la salvaguarda de los derechos fundamentales del actor, deberá efectuar un estudio en torno a la situación del señor Manuel Esteban Suárez Mercado, a fin de verificar su condición personal, familiar y socioeconómica, con el objetivo de establecer e implementar un programa oficial de transición, condigno a su caso.

5.7. Con base en lo expuesto, se revocará el fallo no recurrido, dictado por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Cartagena en julio 7 de 2011, que negó la acción de tutela incoada por Manuel Esteban Suárez Mercado contra la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.

En su lugar, serán tutelados los derechos fundamentales del actor al debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital y al trabajo, ordenando a la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, a través de su respectivo titular o quien haga sus veces que, si aún no lo ha realizado, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, inicie la verificación de la situación personal, social y económica del señor Manuel Esteban Suárez Mercado y de su familia, con el fin de establecer la alternativa aplicable a su caso, para que con previo acuerdo y en un lapso no superior a veinte (20) días, sea incluido en un programa que se adelante en ese Distrito y le permita acceder, en un sitio apropiado, a una actividad comercial igual o similar a la que venía desarrollando, o se le resarza en la forma establecida al efecto.

IV. DECISIÓN

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,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Cartagena en julio 7 de 2011, que negó la acción de tutela incoada por Manuel Esteban Suárez Mercado contra la Alcaldía Mayor de esa ciudad.

Segundo.- En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos del actor al debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital y al trabajo, ordenando a la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias,

a través de su respectivo titular o quien haga sus veces que, si aún no lo ha realizado, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, inicie la verificación de la situación personal, social y económica del señor Manuel Esteban Suárez Mercado y de su familia, con el fin de establecer la alternativa aplicable a su caso, para que con previo acuerdo y en un lapso no superior a veinte (20) días, sea incluido en un programa que se adelante en ese Distrito y le permita acceder, en un sitio apropiado, a una actividad comercial igual o similar a la que venía desarrollando, o se le resarza en la forma establecida al efecto.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Secretaria General

1 Cfr. T- 895 de noviembre 11 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

2 Art. 5° L. 9ª/1989.

3 Artículos 674 y 678 del Código Civil.

4 “Corte Constitucional. Sentencia T-518 de 1992. José Gregorio Hernández Galindo.”

5 “La afectación es el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud

la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad (Marienhoff).”

6 “Corte Constitucional. Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.”

7 SU-360 de mayo 19 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Art. 63 Const.

9 SU-360 de 1999, ya citada.

10 “Corte Constitucional. Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.”

11 “Ley de 1989. Artículo 5º.”

12 Art. 334 Const.

13 Art. 25 Const. “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

14 Art. 53 Const.

15 SU-484 de mayo 15 de 2008, M. P. Jaime Araújo Rentería; C-898 de noviembre 1º de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-881 de noviembre 30 de 2009, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

16 SU-360 de 1999, ya mencionada.

17 T-926 de 2010.

18 Igualmente, bajo esa temática, la Corte Constitucional en el fallo T-926 de 2010, precitado, expresó: “... el ejercicio de las potestades administrativas encaminadas a la recuperación del espacio público debe guardar armonía con los demás mandatos constitucionales, especialmente, con la protección de los derechos fundamentales de las personas eventualmente afectadas. En consecuencia, cualquier medida, política, o programa que se adelante por parte de las autoridades para cumplir el deber constitucional aludido, que implique limitaciones a los derechos de dichas personas, deberá a su vez, acoger

medidas alternativas para su protección.”

19 “T-729 de agosto 25 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño.”

20 Miguel S. Marienhoff, Tratado de derecho administrativo, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, T. IV, pág. 681.

21 SU-360 de 1999, ya citada.

22 C-478 de septiembre 9 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

23 SU-360 de 1999.

24 T-617 de diciembre 13 de 1995, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

25 C-544 de diciembre 1º de 1994 y C-496 de 1997, en ambas M. P. Jorge Arango Mejía.

27 “En efecto, en virtud del principio de la buena fe: ‘nadie puede cambiar su propio designio en perjuicio de otro’. Ello encuentra sustento en la concepción de la sociedad romana, según la cual es costumbre observar y legítimo esperar, en las relaciones entre hombres probos, el que se honre la confianza en el cumplimiento de las expectativas recíprocas, pues tanto ‘fides’ como ‘bona fides’ indican la fidelidad en el cumplimiento de las expectativas generadas en la contraparte, inclusive independientemente del hecho de que las mismas obedezcan a una palabra dada’, (en NEME VILLAREAL, Marta Lucía, Venire contra factum proprium, prohibición de obrar contra los actos propios y protección de la confianza legítima. Tres maneras de llamar a una antigua regla emanada de la buena fe, Estudios de derecho civil, obligaciones y contratos, Universidad Externado de Colombia, 2003).”

28 “Así, de acuerdo a VIANA CLEVES, la confianza legítima es un principio que se deriva del principio de la seguridad jurídica que, a su vez, nace de la cláusula constitucional indeterminada de Estado Social de Derecho. En este sentido, se puede afirmar que: ‘el principio de seguridad jurídica fundamenta el principio de confianza legítima. El principio de seguridad jurídica protege la pretensión que tiene todo individuo a la certeza o estabilidad de las situaciones jurídicas’.”

29 “Sentencia T-079 de 2008 en la que se estudió el caso de una señora cuya vivienda fue

demolida por la Administración debido a estar situada en una zona de alto riesgo. En este caso, la Administración le exigió, para ser beneficiaria del subsidio de vivienda familiar, demostrar la propiedad del bien inmueble y el pago de unas sumas de dinero.”

30 “Sobre este punto es necesario tener en cuenta que la confianza legítima se predica no sólo respecto de situaciones jurídicas conformes a derecho sino también respecto de situaciones jurídicas que se encuentran, hasta cierto punto, por fuera de la protección del ordenamiento jurídico pues, como bien lo señala GONZÁLEZ PEREZ, ‘la confianza legítima debe protegerse cuando exista certeza en el mantenimiento de determinadas situaciones, aunque no sean del todo conformes a derecho’(En El principio General de la Buena Fe en el derecho administrativo, Madrid, Ed. Civitas, 5ª edición, 2009 pp. 52 a 53). Esto es así debido a que el punto fundamental de la protección de la confianza legítima no es la legalidad de la conducta sino la presencia de la buena fe por parte del administrado. De allí que esta Corporación haya, en varias oportunidades, protegido a los ocupantes del espacio público aunque la ocupación de dichos espacios se encuentre abiertamente prohibida por el ordenamiento jurídico.”

31 “Así, por ejemplo, en la sentencia T- 200 de 2009, en la que se estudió un caso en el que al peticionario le habían ordenado desalojar un bien de uso público ubicado en la zona de protección de un corredor férreo, la Corte manifestó que se verificara ‘la situación personal, familiar, social y económica del accionante, con el fin de establecer el tipo de programa estatal aplicable a su caso...’.”