

Sentencia T-231/14

ESPACIO PUBLICO-Protección constitucional

La normativa dispone que los particulares no pueden exigir el reconocimiento de derechos de propiedad en relación con el espacio público, como quiera que se trata de un bien inalienable, imprescriptible e inembargable.

ESPACIO PUBLICO-Deber de la administración informar acerca de alternativas de reubicación o inclusión en programas sociales para proteger los derechos de los ocupantes

En varias oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la posibilidad de recuperar el espacio público no exime a las autoridades públicas del deber que tienen de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo de quienes resultaron afectados con los actos administrativos emitidos por ellos y dependen de la actividad informal que realizan. Así, una vez la administración inicia la ejecución de planes de recuperación del espacio público y desaloja a los comerciantes informales que desarrollan actividades económicas en una zona específica, las autoridades tendrán que hacer todo lo que esté a su alcance para reubicarlos en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente y sin causar perjuicios a la comunidad, o darles la oportunidad para que emprendan nuevas actividades que les permitan asegurar su mínimo vital.

EJECUCION DE POLITICAS PUBLICAS DE RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-No puede afectar derecho fundamental al mínimo vital a sectores más pobres y vulnerables de la población como vendedores ambulantes

La jurisprudencia constitucional, ante la implementación de políticas de recuperación del espacio público, ha reconocido la importancia de proteger los derechos de los trabajadores informales que desempeñan su trabajo en el espacio público, debido a que usualmente hacen parte de un grupo poblacional que se encuentra en una condición de debilidad la cual se centra en su precariedad económica. En consecuencia, toda política encaminada a la recuperación del espacio público debe adelantarse de manera tal que no lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de la población más pobre y vulnerable, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Protección en la restitución del espacio público

El principio de confianza legítima, conjuntamente con el respeto por el acto propio, son manifestaciones concretas del principio de buena fe, aplicables a las políticas de recuperación del espacio público y a garantizar el derecho al trabajo de los comerciantes informales ocupantes de él. Principios que constriñen a la administración a respetar los compromisos que ha adquirido y a reconocer la garantía de durabilidad y estabilidad de situaciones que ha respaldado expresa o tácitamente. Igualmente, obligan a la administración a adoptar medidas con suficiente preaviso para mitigar el impacto de la recuperación del espacio público, como planes de reubicación, orientaciones acerca de otra actividad económica u otra zona para ejercer su trabajo, lo anterior dependiendo del grado de afectación.

RESTITUCION DE ESPACIO PUBLICO-Proporcionalidad de las medidas adoptadas

Esta Corte en varias ocasiones se ha manifestado que las medidas de restitución del espacio público implementadas por la administración, no pueden conculcar los derechos fundamentales de las personas que se ven perjudicadas por dicha actuación administrativa. Para evitar esta situación, entre otras medidas, esta Corporación ha llamado la atención sobre la necesidad de realizar censos y estudios de impactos previos, comprensivos y con participación de las comunidades afectadas.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, MINIMO VITAL, TRABAJO, IGUALDAD Y CONFIANZA LEGITIMA-Efectos inter comunis respecto a vendedores informales a quienes no se les haya permitido censarse

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, MINIMO VITAL, TRABAJO, IGUALDAD Y CONFIANZA LEGITIMA-Orden a Alcaldía y Defensoría del Espacio Público realizar nuevamente censo de vendedores informales e informar sobre programas de capacitación

Referencia: expediente T- 4.135.881

Acción de tutela instaurada por Hugo Sierra Rojas en contra de la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, la Secretaría de Gobierno Municipal de Bucaramanga, el Departamento Administrativo-Defensoría del Espacio Público de

Bucaramanga y la Inspección de Policía del Espacio Público de Bucaramanga.

Derechos fundamentales invocados: al trabajo, al debido proceso, al mínimo vital, los derechos de la familia y de los niños, a la igualdad y a la confianza legítima.

Problema jurídico: Le corresponde a la Sala estudiar si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales del señor Hugo Sierra Rojas al impedirle continuar ejerciendo su labor de vendedor de comidas rápidas en el barrio Girardot de Bucaramanga, y no incluirlo en el censo y en los programas de generación de ingresos y reubicación dirigidos a los comerciantes informales de la ciudad.

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., nueve (09) de abril de dos mil catorce (2014).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alberto Rojas Ríos y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia dictada el veintiuno (21) de junio de dos mil trece (2013), por el Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, que confirmó la decisión de primera instancia proferida el tres (3) de mayo de dos mil trece (2013) por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, que negó por improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Hugo Sierra Rojas en contra de la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, la Secretaría de Gobierno Municipal de Bucaramanga, el Departamento Administrativo- Defensoría del Espacio Público de Bucaramanga y la Inspección de Policía del Espacio Público de Bucaramanga.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión del Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, en virtud

de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección Número Once de la Corte Constitucional, el veintiocho (28) de noviembre de dos mil trece (2013), eligió para efectos de su revisión el asunto de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1. SOLICITUD

El señor **Hugo Sierra Rojas** interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, la Secretaría de Gobierno Municipal de Bucaramanga, el Departamento Administrativo-Defensoría del Espacio Público de Bucaramanga y la Inspección de Policía del Espacio Público de Bucaramanga, con el fin de que se amparen sus derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso, al mínimo vital, los derechos de la familia y de los niños, a la igualdad y a la confianza legítima.

En consecuencia, pide (i) que mientras se realiza el estudio de caracterización de ventas informales en el espacio público del barrio Girardot, donde se encuentra ubicado su sitio de trabajo, se efectúa el censo de vendedores informales y se adecuan los locales comerciales o se construyen alamedas, se proceda a inaplicar en su sitio de trabajo lo establecido en los decretos 0179 y 0544 de septiembre de 2012; (ii) que le sea otorgado un permiso especial para continuar ejerciendo su oficio en el barrio Girardot de Bucaramanga, tal y como se les permitió a los vendedores estacionarios de las casetas en las calles 36 y 35 entre carreras 10-19 del barrio Centro y García Rovira de esa ciudad; y (iii) que en caso de no acceder a sus peticiones, se le reubique en un lugar que reúna las condiciones técnicas y sanitarias para la venta de comidas rápidas, hasta tanto sea reubicado en forma definitiva.

1.2. HECHOS Y ARGUMENTOS DE DERECHO.

- 1.2.1. Indica el actor que tiene una venta de comidas rápidas ubicada en la calle 27 con carrera 6ª del barrio Girardot de Bucaramanga, la cual funciona en el horario de 6:00 a.m. a 11.00 p.m.
- 1.2.2. Aduce que en la venta de comidas labora con su hija Betty Sierra Lozano, quien tiene 3 hijos menores de edad, y que con los recursos económicos que obtienen de dicho negocio, sufragan los gastos del hogar.
- 1.2.3. Afirma que en dicha actividad comercial “venta de comidas rápidas” y en el mencionado sitio de trabajo, lleva laborando más de 10 años, según consta en la licencia No. 05(...) expedida por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Bucaramanga el dieciocho (18) de diciembre

de dos mil dos (2002).

- 1.2.4.** Expresa que él y su esposa son personas de la tercera edad y no cuentan con ingresos económicos diferentes a los que obtienen laborando en la “venta de comidas rápidas”, pues nadie les brinda trabajo debido a su edad.
- 1.2.5.** Señala que desde el quince (15) de enero de dos mil trece (2013), el Alcalde de Bucaramanga fijó la hora cero, la cual prohíbe a los vendedores ambulantes continuar vendiendo en el espacio público del municipio.
- 1.2.6.** Relata que desde que la fuerza pública empezó a patrullar en el barrio Girardot, no ha podido continuar vendiendo “Comidas Rápidas” y no cuenta con los recursos económicos para sufragar los gastos de su hogar, situación que le está ocasionando una vulneración de su mínimo vital y el de su núcleo familiar.
- 1.2.7.** Sostiene que la administración debió dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 15, numerales 3 y 4, del Decreto 0179 proferido el tres (3) de septiembre de dos mil doce (2012)¹.
- 1.2.8.** Manifiesta el actor que la administración al no tomar sus datos y enviar dicha información al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, “incurrió en una violación al derecho fundamental al debido proceso, al excluirlo como vendedores informales, impidiendo que los censaran para tener acceso a los programas de reubicación que ofrece la Alcaldía de Bucaramanga (SIC)”.
- 1.2.9.** Alega que la Alcaldía Municipal por medio de la radio convocó a los vendedores informales a asistir a una reunión en el Coliseo Peralta entre los días veintiuno (21) y veintisiete (27) de septiembre del año dos mil doce (2012); sin embargo, asegura que cuando se presentó a dicha convocatoria el veintisiete (27) de septiembre de dos mil doce (2012), un funcionario de la entidad le informó que no se encontraba censado.
- 1.2.10.** Dice que el estudio socioeconómico realizado por la administración, el cual fue denominado “caracterización de la población que expende en

¹ “Artículo 15. *Etapas de la Actuación Administrativa.* El alcalde de Bucaramanga aplicará las siguientes etapas a la actuación administrativa, previa a la aplicación del procedimiento policivo previsto en el Manual de Policía, Convivencia y Cultura Ciudadana de Bucaramanga.

[...]

Numeral 3. Al momento de la entrega del medio informativo definido para este fin, con el apoyo de la Policía Metropolitana de Bucaramanga, deberán llenar un registro donde conste como mínimo, los siguientes datos del vendedor informal: nombre y apellidos completos, número de identificación, dirección de su domicilio, número telefónico, actividad que desarrolla, ubicación donde desarrolla tal actividad, registro que será suscrito por el vendedor informal y por el servidor público que realiza el trámite.

Numeral 4. Efectuada la diligencia de registro, esta información se recaudará y se remitirá inmediatamente al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público con el propósito de proyectar adecuadamente las alternativas económicas y programas sociales y de armonizar esta información con otros programas y entidades gubernamentales” [...]

el espacio público”, solo fue efectuado a los vendedores que se encontraban ubicados en los barrios nombrados Ciudadela Real de Minas, Centro y Cabecera. Indica que su sitio de trabajo quedó excluido, por tanto no fue censado.

1.2.11. Con base en lo anterior, afirma que la administración municipal no le brindó asesoría clara y precisa sobre los trámites y procedimientos necesarios que se debían adelantar para poder acceder a los programas de reubicación de vendedores informales.

1.2.12. Agrega que al prohibirle continuar laborando en el barrio Girardot, la Fuerza Pública está vulnerando sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo, a la igualdad y a la confianza legítima, pues no es falta de voluntad el no querer censarse, sino que se lo han impedido, por no encontrarse su sitio de trabajo ubicado en los barrios Ciudadela Real de Minas, Centro o Cabecera, donde se realizó el estudio socioeconómico.

1.2.13. Finalmente, advierte que el Alcalde de Bucaramanga vulneró su derecho fundamental al debido proceso al ordenarle al Comando de la Policía la recuperación de todo el espacio público sin haber realizado censo en todos los barrios de Bucaramanga. Así mismo, argumenta que la Policía incurrió en vulneración de sus derechos fundamentales al haber obedecido una orden improcedente.

1.2.14. Con base en lo expuesto, solicita la protección de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar. En consecuencia, pide **(i)** que mientras se realiza el estudio de caracterización de ventas informales en el espacio público del barrio Girardot, donde se encuentra ubicado su sitio de trabajo, se efectúa el censo de vendedores informales en el mencionado barrio y se adecuan los locales comerciales o se construyen alamedas, se proceda a inaplicar en su sitio de trabajo lo establecido en los decretos 0179 y 0544 de septiembre de dos mil doce (2012); **(ii)** que le sea otorgado un permiso especial para continuar ejerciendo su oficio en el barrio Girardot de Bucaramanga, tal y como se les permitió a los vendedores estacionarios de las casetas en las calles 36 y 35 entre carreras 10-19 del barrio Centro y García Rovira de esa Ciudad; y **(iii)** que en caso de no acceder a sus peticiones, se le reubique en un lugar que reúna las condiciones técnicas y sanitarias para la venta de comidas rápidas, hasta tanto sea reubicado en forma definitiva.

1.3. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.3.1. Admisión y traslado

El Juzgado Tercero (3) Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, mediante auto del diecinueve (19) de abril de dos mil trece (2013), admitió la demanda y corrió traslado a los

demandados, Alcaldía Municipal de Bucaramanga, Secretaría de Gobierno Municipal de Bucaramanga, Departamento Administrativo-Defensoría del Espacio Público de Bucaramanga y la Inspección de Policía del Espacio Público de Bucaramanga, para que en el término de dos (2) días contados desde la notificación del auto, se manifestarán acerca de los hechos que originaron la presentación de la acción de tutela.

1.3.2. Contestación de la demanda

1.3.2.1. Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público

Mediante escrito del veintitrés (23) de abril de dos mil trece (2013), el doctor Kadir Crisanto Pilonieta Díaz, en calidad de Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bucaramanga, solicitó que se declarará improcedente la acción de tutela interpuesta por el actor. Al respecto indicó:

Con respecto a la licencia para trabajar que anexa el actor en el escrito de tutela, advirtió que no fue renovada por la administración municipal a partir del año 2002. Agregó que en el mismo documento se indica que tendrá vigencia por dos (2) años, es decir que la licencia presentada ya perdió validez y si a la fecha la hubiese tenido, igualmente quedaba sin vigencia puesto que el Decreto 0179 de 2012 derogó cualquier otro acto administrativo que le fuese contrario.

Manifestó que el Decreto 0179 de 2012 y la Resolución 0544 del mismo año, se expidieron con la finalidad de dar cumplimiento a un mandato constitucional y devolverle a todos los ciudadanos el espacio público. Además, los funcionarios encargados de dar cumplimiento a los actos administrativos mencionados, realizan los operativos ajustados a esos actos y en cumplimiento de los mismos, y lo han hecho sin vulnerar los derechos de los vendedores informales.

Sostuvo que la medida de recuperación del espacio público obedeció al deber constitucional estipulado en el artículo 82 de la Constitución, el cual determina que *“es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.”*

Adujó que dentro del trabajo que la administración tiene programado, se encuentra el Plan de Desarrollo 2012-2015, el cual fue aprobado mediante Acuerdo municipal 014 de 2012, denominado *“Bucaramanga Capital Sostenible”*.

Afirmó que la Secretaría del Interior y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público “realizaron el CENSO de los vendedores informales, realizándose por parte de la Defensoría la Encuesta del Estudio Socioeconómico de esta comunidad [...] El Alcalde profirió el Decreto 0179 de 2012, todos estos actos administrativos contaron con la correspondiente publicidad tanto hablada como escrita y la socialización de los mismos, contando con una convocatoria masiva realizada en el coliseo peralta los días 21 a 27 de septiembre, donde se realizaron las mesas de trabajo o concertación con la población que voluntariamente decidió acogerse a los planes y beneficios de la administración... es de anotarse que la población que se ordenó retirar del espacio público, no se hizo partícipe de estas convocatorias aún cuando fueron citados a través de los medios de comunicación”.

Resaltó que la convocatoria tuvo una multitudinaria acogida, puesto que 860 vendedores fueron inscritos en los programas de “*alternativas económicas, opciones de reubicación y oferta institucional*”, y con ellos el Municipio adelanta un proceso sostenible de emprendimiento que permitirá al municipio recuperar en su mayoría los espacios públicos invadidos, y de otro respetar el derecho a la confianza legítima de la población.

Por último, enfatizó que “*la administración municipal al acercarse la temporada navideña, hizo una invitación masiva de vendedores ambulantes para socializar nuevamente el decreto y la resolución mencionada, concediéndoles un nuevo plazo hasta el 15 de enero de 2013, para que ejercieran su actividad y de manera voluntaria aceptaron el plazo para realizar el despeje del espacio público [...]. El departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público cumpliendo con las instrucciones impartidas por el señor Alcalde de la Ciudad de Bucaramanga, realizó el sorteo de los locales con los que cuenta el ente territorial en los diferentes centros comerciales, entre los vendedores informales que se acogieron a la oferta institucional. Sorteo que se realizó en presencia de los Delegados de la Personería Municipal, la Contraloría, para que dichos sorteos fueran en forma transparente*”.

Con base en lo anterior, afirmó que la administración ha hecho varios esfuerzos para lograr la recuperación del espacio público, lo cual es un mandato constitucional.

1.3.2.2. Policía Metropolitana de Bucaramanga

Mediante escrito del veintiocho (28) de abril de dos mil trece (2013), el Brigadier General Saúl Torres Mojica, en calidad de Comandante de la

Policía Metropolitana de Bucaramanga, solicitó que se declarará improcedente la acción de tutela interpuesta por el actor.

Mencionó que dentro de los postulados constitucionales se ha reglamentado el servicio de policía, así como las funciones y los derechos que le corresponden al personal que conforma la institución, lo anterior con la finalidad de atender lo estipulado en los artículos 2 y 218 de la Carta.

Indicó que el Manual de Convivencia y Cultura para la ciudad de Bucaramanga, en su artículo 77, numeral 3, establece como uno de los comportamientos que favorecen la protección y conservación del espacio público, no patrocinar, promover o facilitar directamente o a través de un tercero la ocupación indebida del espacio público mediante venta ambulante o estacionaria.

Aseguró que la administración municipal acató los precedentes constitucionales al expedir el Acto 0179 del 3 de septiembre de 2012 y la Resolución 0544 del 5 de septiembre del mismo año, ofreciendo alternativas económicas y programas tendientes a mitigar el impacto que sobre los derechos de los vendedores ambulantes generan las actuaciones policivas que se llegaren adelantar para la recuperación del espacio público.

Añadió que se ofrecieron programas de reubicación en centros comerciales organizados bajo la vigilancia y control de la administración municipal, tales como: centro comercial Feghali, centro comercial San Bazar, centro Arosevan, centro comercial San Andresito centro, centro comercial Mutis Plaza, Plaza Alberto Rueda, barrio Kennedy, ferias comercial temporales y mercados campesinos populares. Así mismo, se realizaron programas de capacitación gratuita en emprendimiento empresarial y comercial con el SENA e IMEBU, se ofreció prioridad en programas de vivienda, así como en programas de educación escolar, primaria y secundaria gratuita para todo el núcleo familiar.

Agregó que la Policía Nacional- Comando de Policía Metropolitana de Bucaramanga, recibió la orden operativa emanada del Alcalde de Bucaramanga el 10 de enero de 2012, lo anterior conforme con las atribuciones del Decreto 0179 de 2012, artículo 15, numeral 06. Con base en lo descrito, adoptaron las medidas necesarias para respetar los derechos y libertades, manteniendo un dispositivo acorde para evitar confrontación.

Finalmente, aseguró que la acción de tutela incoada por el señor Hugo Sierra Rojas debe ser declarada improcedente, toda vez que el actor cuenta con otro mecanismo judicial para hacer valer sus derechos.

1.4. DECISIONES JUDICIALES

1.4.1. Sentencia de primera instancia-Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga

Mediante sentencia del tres (3) de mayo de dos mil trece (2013), el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bucaramanga declaró improcedente la acción de tutela. Consideró que en el caso objeto de estudio no se evidencia la afectación de los derechos fundamentales invocados. Además, a su juicio, el actor no ha realizado gestiones tendientes a obtener alguna de las prerrogativas que le otorga la Administración Municipal, o no ha habido exclusión arbitraria por parte de la misma.

Afirmó que en lo concerniente la solicitud del actor de *“suspender los efectos del Decreto NO. 0179 de 2012 y la Resolución No. 0544 de 2012 expedida por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga”*, no es la acción de tutela el mecanismo idóneo para debatir ese tipo de asuntos, toda vez que corresponde a la jurisdicción ordinaria administrativa dirimir dicho conflicto.

También adujo que el actor debe acudir directamente a las autoridades encargadas de su reubicación como vendedor ambulante, ya que la acción de tutela no es un proceso alternativo o sustitutivo de los ordinarios o especiales; obrar contrario a ello sería invadir la orbita de otras jurisdicciones.

1.4.2. Impugnación

Inconforme con la decisión proferida por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, el señor Hugo Sierra Rojas presentó escrito de impugnación. Basó su solicitud en los siguientes argumentos:

En un principio, manifestó el actor que en ningún momento se opone a la restitución del espacio público; precisó que su inconformidad radica en la *“violación al debido proceso y en el principio de confianza legítima en que incurren las entidades accionadas”*.

Seguidamente, expuso que conforme a las sentencias SU-360 de 1999, SU-601 de 1999, T-772 de 2003, entre otras, se reconoce la prevalencia del interés general sobre el particular y existen normas constitucionales que facultan a las autoridades a recuperar el espacio público. Sin embargo, dichos precedentes indican que se les debe garantizar a los vendedores informales que la recuperación del espacio público no se

realizará intempestivamente y que se debe conciliar antes de realizar dicha recuperación.

Afirmó que lo manifestado por el Juez de instancia en el folio 22 párrafo segundo y tercero, vulnera el principio de congruencia, toda vez que la sentencia no guarda consonancia con los hechos narrados y las pruebas aportadas.

Arguyó que el estudio socioeconómico realizado por la administración municipal de Bucaramanga, denominado “*Caracterización de la población*”, solamente se realizó a los vendedores informales ubicados en los barrios Real de Minas, Centro y Cabecera, en donde fueron censados 1.356 vendedores informales.

Por último, sostuvo que el mencionado censo no fue realizado en su sitio de trabajo ubicado en la calle 27 con carrera 6 esquina del barrio Girardot, por ende al no estar incluidos en el censo, él y su familia no podían acceder a los programas de reubicación ofrecidos por el Alcalde.

1.4.3. Sentencia de segunda instancia- Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga

Mediante fallo del veintiuno (21) de junio de dos mil trece (2013), el Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga resolvió confirmar el fallo de instancia, basándose en los siguientes argumentos:

En primer lugar, indicó que no se advertía vulneración al debido proceso administrativo, ya que en el Decreto 0179 y en la Resolución 0544 del año 2012, se estableció la forma de censar a los vendedores ambulantes de la ciudad de Bucaramanga y se dispuso además la reubicación de los mismos. Así mismo, resaltó que 860 personas fueron inscritas en programas de “*alternativas económicas, opciones de reubicación y oferta institucional*” y 1.196 fueron censadas, por lo que infirió que las circunstancias estaban dadas para que todos los vendedores ambulantes de la ciudad fueran censados y a su vez inscritos en los respectivos programas adelantados por la administración municipal.

En segundo lugar, manifestó que no podía considerarse que existió vulneración al principio de la confianza legítima, toda vez que “*la actuación de la Administración local no ocurrió de modo intempestivo, ni tampoco sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento de la garantía fundamental del debido proceso, pues... el debido proceso administrativo determinado por los actos citados, fue cumplido a cabalidad por las entidades oficiales conforme a lo(Sic) establecen el ordenamiento jurídico*”.

Finalmente, adujo que de la petición segunda hecha por el accionante en su escrito de tutela², se podría inferir que sí fue censado y que fue beneficiado con los programas de reubicación. Con base en lo anterior, confirmó la sentencia proferida por el juez de primera instancia.

1.5. PRUEBAS RELEVANTES DENTRO DEL PROCESO

En el trámite de la acción de amparo se aportaron como pruebas:

- 1.5.1.** Copia de la licencia No. 05(...) expedida el 18 de diciembre de 2002, por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Bucaramanga, a nombre del señor Hugo Sierra Rojas para trabajar como vendedor de comidas rápidas (Folio 27, C. 2).
- 1.5.2.** Copia de la cédula del señor Hugo Sierra Rojas, accionante (folio 28 C. 2).
- 1.5.3.** Copia de la cédula de las señoras Flor de María Solano de Sierra y Betty Sierra Solano, esposa e hija del accionante, respectivamente (Folios 29 y 30, C.2).
- 1.5.4.** Registro Civil de Nacimiento de Laura Angélica Morgado Sierra. Tarjeta de identidad de Laura Angélica Morgado Sierra, tarjeta de identidad de Karen Daniela Morgado Sierra y registro de David Esteban Morgado Sierra, todos menores de dieciocho años (Folios 32-35 C.2).
- 1.5.5.** Copia del estudio técnico de caracterización de ventas informales en el espacio público del centro de la ciudad de Bucaramanga, realizado por la Defensoría del Espacio Público de la misma ciudad en marzo de 2012 (Folios 36-84, C.2).
- 1.5.6.** Copia de la Resolución No. 0544 del 5 de septiembre de 2012, por medio de la cual *“se ordena la recuperación del espacio público indebidamente ocupado por vendedores informales en el Municipio de Bucaramanga”* (Folios 86-90, C.2).
- 1.5.7.** Copia del Decreto 0179 del 3 de septiembre de 2012 por medio del cual *“se dictan disposiciones para la recuperación y preservación del espacio público en el municipio de Bucaramanga”* (Folios 121-129, C.2).

² *“Segunda: ...los locales ubicados en el tercer piso del centro comercial Feghali destinados de acuerdo al ESTUDIO TÉCNICO DE CARACTERIZACIÓN que obra en el expediente de la acción de tutela, para reubicar a los vendedores informales de venta de comidas rápidas, no tienen licencia de funcionamiento expedida por la Secretaría de salud, no tienen gas natural, no tiene cada local servicio de agua, no tiene meson, lavaplatos, sifones de desagüe en el piso, requisitos exigidos por la Ley 9 de 1979 para su funcionamiento, y al ser reubicado en uno de los mencionados locales sin haberlos adecuado me impide continuar ejerciendo mi actividad de comidas rápidas”...*

- 1.5.8.** Copia del Boletín de Prensa No. 296 emitido por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, el 5 de septiembre de 2012, en el que informa acerca de la instalación del comité para la recuperación del espacio público en Bucaramanga (Folios 133-135,C. 2).
- 1.5.9.** Copia del Boletín de Prensa No. 321 emitido por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, el 21 de septiembre de 2012, mediante el cual informa acerca de la oferta institucional que presentará la Alcaldía en el Coliseo Peralta para legalizar la actividad de 4.000 vendedores ambulantes (Folios 138-202,C. 2).

2. ACTUACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA SALA.

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante auto del siete (7) de marzo de dos mil catorce (2014), con el fin de contar con mayores elementos de juicio, a través de la Secretaría General de esta Corporación, decretó las siguientes pruebas:

*“**PRIMERO.** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **OFICIAR** a la **Alcaldía Municipal de Bucaramanga** (Dirección: Fase I: Calle 35 # 10-43, Fase II: Carrera 11 # 34-52, Bucaramanga. Teléfono: 6337000) y al **Gerente del Espacio Público y Movilidad de Bucaramanga** (Calle 35 # 10-43 Piso 3, teléfono 6337000) para que en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, manifiesten lo que consideren pertinente, en particular que alleguen la siguiente información:*

- a) ¿Informar si ha realizado un estudio técnico de caracterización de ventas informales en la zona donde el actor ejerce su actividad, concretamente en el barrio Girardot? En caso de que la respuesta sea negativa, informar las razones.*
- b) ¿Informar si se ha socializado con la comunidad de vendedores de la zona los planes y programas de formalización de la economía? Se solicita precisar a través de qué medios, en qué fecha y qué personas asistieron a las reuniones realizadas, si se efectuaron.*
- c) ¿Cuáles son los criterios que se tuvieron en cuenta para la conformación del censo de comerciantes informales, en aplicación del Decreto 0179 y la Resolución 0544 de septiembre de 2012?, y ¿Cuántas personas han sido incluidas en el censo?*

- d) *¿Cuáles fueron los fundamentos jurídicos tenidos en cuenta para elaborar esos criterios?*
- e) *¿Los vendedores del barrio Girardot fueron tenidos en cuenta para la conformación del censo? En caso de que la respuesta sea negativa, se solicita se expliquen las razones.*
- f) *¿Cómo se dio a conocer el censo a la población?*
- g) *¿Se dieron oportunidades a quienes no fueron incluidos en el censo de solicitar su inclusión en el listado? En caso afirmativo, ¿Cuál fue el plazo y qué debían acreditar los comerciantes o interesados para el efecto?*
- h) *¿Cuál es el plan de reubicación y/o generación de ingresos diseñado para asistir a los trabajadores informales del municipio y otras poblaciones afectadas, acorde con el Decreto 0179 y la Resolución 0544 de septiembre de 2012?*
- i) *¿Existe en el municipio registro de vendedores informales y que efecto tiene el mismo? ¿Cuál fue la última fecha de actualización?*
- j) *¿Los vendedores que ya tenían licencia se deben inscribir en programas de formalización de actividades económicas?*
- k) *¿Qué actuaciones se adelantaron previamente al inicio de la recuperación del espacio público con los comerciantes informales y propietarios de los establecimientos de comercio y locales de la zona comercial del barrio Girardot de Bucaramanga, y otros afectados?*
- l) *Enviar copia del estudio de impacto socioeconómico que realizaron en la zona donde se encuentra ubicado el accionante.*

SEGUNDO. COMISIONAR al **Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga** (Palacio de Justicia Oficina 3 Sótano, Bucaramanga. Teléfono: 6523061) para que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de este auto, practique una **INSPECCIÓN JUDICIAL** en compañía del actor –el señor Hugo Sierra Rojas (Carrera 4 No. 28-36 Barrio Girardot, Bucaramanga. Teléfono: 6520228) con el objeto de verificar la siguiente información: (i) Desde hace cuanto y en qué condiciones ejerce el actor su actividad informal; (ii)

verificar si hay más comerciantes informales en la zona y qué clase de actividad ejercen; y (iii) verificar la situación de los demás vendedores que ejercen su actividad en la zona.

Durante la inspección el Juzgado deberá tomar fotos de los lugares inspeccionados, y hacer grabaciones de audio de las declaraciones tomadas. También podrá, si lo considera pertinente, hacer grabaciones de video. Además, deberá realizar las siguientes actividades:

1. En desarrollo de la inspección judicial ordenada en el presente numeral, y con el propósito de tener un mejor conocimiento de la situación del actor, **ORDENAR LA PRÁCTICA DE UN INTERROGATORIO DE PARTE** al señor Hugo Sierra Rojas, accionante en el proceso de la referencia, para que amplíe la acción de tutela dando respuesta a los siguientes interrogantes:

- a) ¿Qué personas componen su núcleo familiar?
- b) ¿Cuánto tiempo lleva ejerciendo la actividad de vendedor informal de comidas rápidas en el barrio Girardot de Bucaramanga? Aportar pruebas que respalden su afirmación.
- c) ¿Hace cuánto tiempo la Administración lo desalojó de la zona?
- d) ¿La Administración le advirtió previamente sobre el desalojo?
- e) ¿Tenía conocimiento sobre la política de la administración municipal de recuperación del espacio público en la zona?
- f) ¿Conoce usted algún caso en el que la Administración haya reubicado a otro vendedor del barrio Girardot, zona donde usted realiza su actividad de vendedor de comidas rápidas?
- g) ¿Por qué razón no fue censado? ¿Ha realizado algún trámite para ser reconocido dentro de los programas de la administración como trabajador informal?
- h) En el escrito de tutela señala que desde el mes de enero del año 2013, la administración inició las labores de desalojo y no se encuentra ejerciendo dicha actividad en el Barrio Girardot de Bucaramanga, por ende ¿qué actividad está ejerciendo?
- i) ¿Ha recibido alguna clase de capacitación o apoyo por parte de la Alcaldía para acceder a los programas y planes de formalización económica de trabajadores informales?
- j) En el escrito de impugnación señala que los locales entregados no estaban adecuados para la realización de su actividad ¿Le ha sido ofrecido o entregado por parte de la administración municipal algún establecimiento o local para ejercer su actividad de venta de comidas rápidas?

2. De la misma manera, el Juzgado comisionado deberá, con el propósito de saber cuánto tiempo ha ejercido el accionante la

actividad de vendedor de comidas rápidas en la zona y conocer otras situaciones de trabajadores informales similares, RECAUDAR TESTIMONIOS de al menos cinco (5) comerciantes formales e informales, o residentes del barrio Girardot de Bucaramanga, donde el actor ejerce su actividad, con el objeto de que resuelvan las siguientes inquietudes:

- a) *¿Qué actividad realiza en el Barrio Girardot? Y ¿Desde hace cuánto tiempo?*
- b) *¿Conoce usted al señor Hugo Sierra Rojas?*
- c) *¿Sabe desde hace cuánto ejerce las actividades de vendedor de comidas rápidas en el Barrio Girardot?*
- d) *¿Se han realizado actos de desalojo por parte de la Alcaldía, a los vendedores y trabajadores informales en la zona del Barrio Girardot?*
- e) *¿Tiene conocimiento de si alguno de los vendedores censados por parte de las autoridades municipales?*
- f) *¿Se ha reubicado algún vendedor de la zona?*
- g) *¿Ha sido inscrito por parte de la Alcaldía Municipal en un programa de formalización económica a algún vendedor de la zona?*
- h) *¿Conoce los censos que ha realizado la Alcaldía para inscribir vendedores informales a los programas y planes de recuperación del espacio público y formalización de la economía?*

TERCERO. *A través de la Secretaría General de la Corporación, OFICIAR al Consejo Seccional de la Judicatura de Bucaramanga para que suministre al Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, los equipos que requiera para la práctica de la inspección judicial”.*

2.2. INFORMES Y PRUEBAS RECIBIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

2.2.1. Directora del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bucaramanga

Mediante oficio del veinte (20) de marzo de dos mil catorce (2014), la Doctora Sandra Lucia León León, como respuesta a auto del siete (7) de marzo de dos mil catorce (2014), informó a este despacho lo siguiente:

Inicia explicando la manera como la administración municipal de Bucaramanga desarrolló el programa de recuperación del espacio público de la ciudad. Afirma que dicha autoridad presentó una serie de alternativas a los ocupantes del espacio público con la finalidad de llevar a cabo el despeje de las diferentes zonas de la ciudad, respetando

los derechos de la comunidad de vendedores informales. Dicho trámite, a su juicio, se realizó bajo las garantías del debido proceso, no actuando ni intempestiva ni abruptamente.

Alega que muchos de los vendedores ambulantes no se acogieron al censo o simplemente no suministraron sus datos a los funcionarios encargados.

Según la funcionaria, no se vulneró ningún derecho al accionante, ya que, el hace parte del grupo de las personas que no se acogieron al censo y, por tanto, no quiso participar voluntariamente de los pasos llevados a cabo por la administración para que se lograra materializar la medida institucional.

Arguye que no pueden pretender las personas que no se acogieron a las políticas institucionales, buscar el amparo de sus derechos fundamentales por medio de la acción de tutela, pues, a su juicio, tuvieron tiempo suficiente para conocer las propuestas y acogerse a las medidas y beneficios ofrecidos. Indica por ejemplo que socialización de las políticas se llevó a cabo en el Coliseo Peralta.

Según dice la doctora Sandra León, se facilitaron por completo los medios para que el peticionario se acogiera a las alternativas ofrecidas por la administración y estas fueron rechazadas por el accionante, contrario a los 860 vendedores que sí se acogieron a las mismas y mejoraron su calidad de vida y situación personal.

Afirma que el municipio realizó un estudio socioeconómico con la finalidad de proponer el programa de reubicación a todos los vendedores informales de la ciudad, y en la realización de dicho estudio, no se excluyó ningún barrio donde hubiese presencia de personas en las condiciones descritas. Sin embargo, en lo concerniente al barrio Girardot, en este no se presentaba problemática alguna de vendedores informales, atendiendo a que se trata de un barrio de la ciudad “*netamente residencial*”.

Posteriormente, al dar respuesta a la pregunta *¿Los vendedores del barrio Girardot fueron tenidos en cuenta para la conformación del censo? En caso de que la respuesta sea negativa, se solicita se expliquen las razones.* Informo: “*En el barrio Girardot no se realizó actuación alguna antes del programa de recuperación del espacio público, pues como ya advertí, en este sector no existen invasiones de espacio público que afecten el normal tránsito de los ciudadanos o de comerciantes del sector, pues se trata de un **barrio netamente residencial, allí no existe un sector comercial**”.* (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Argumenta que el actor no aparece en base de datos alguna en la que se registre el desalojo del que dice fue víctima, por lo cual asegura no aconteció dicha situación jamás según la información que se tiene en la Alcaldía.

Por último, aduce que el actor bien pudo haber asistido a alguno de los sitios dispuestos por la Alcaldía donde se dieron a conocer las políticas y alternativas que se ofrecían a quienes ostentaban la calidad de vendedores informales y no lo hizo; dice que si hubiera realizado el mínimo esfuerzo para presentarse a las convocatorias mencionadas, hubiera sido incluido en el censo de vendedores informales al igual que se incluyó a un gran número de personas que desarrollan la misma actividad.

Agrega, que el demandante nunca se hizo presente, ya que no aparece inscrito en ninguno de los registros obtenidos por la Alcaldía, a pesar de los diferentes llamados e invitaciones efectuadas. Es de ahí, según argumenta, de donde surge la duda de *“si ostentaba la calidad de vendedor informal para el momento de los hechos”*, pues fueron muchas las ocasiones y el tiempo que tuvo para realizar dicha diligencia.

Aunado a lo descrito con anterioridad, la Doctora Sandra Lucia León León, en calidad de Directora del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, allega las pruebas que se mencionaran a continuación:

2.2.2. Pruebas aportadas por la Directora del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bucaramanga

2.2.2.1. Decreto 0179 del 03 de septiembre de 2012, por el cual se dictan disposiciones para la recuperación y preservación del espacio público en el municipio de Bucaramanga. Este documento contiene todas las medidas adoptadas por la administración del municipio en cuestión para efectos de recuperar y preservar el espacio público.

2.2.2.2. Resolución 0544 de 2012.

2.2.2.3. Boletín de prensa No. 296 del miércoles 5 de septiembre de 2012, en el cual se registra públicamente la instalación del Comité de Recuperación del Espacio Público de Bucaramanga.

2.2.2.4. Boletín de prensa No. 300 del domingo 9 de septiembre de 2012, en el que se describe el inicio de la etapa de socialización directa con vendedores ambulantes, dándole cumplimiento al cronograma establecido en el Decreto 0179.

- 2.2.2.5.** Boletín de prensa No. 415 con fecha de miércoles 21 de noviembre de 2012, por medio del cual se denuncia que los vendedores se encuentran invadiendo vías y obstaculizando el tránsito peatonal y vehicular, por lo cual se darían nuevos decomisos de las mercancías.
- 2.2.2.6.** Boletín de prensa No. 321 de fecha viernes 21 de septiembre de 2012, el cual anuncia que a partir de esa fecha en el coliseo “Peralta”, la Alcaldía presentará oferta institucional para legalizar la actividad de 4.000 vendedores ambulantes.
- 2.2.2.7.** Volante mediante el cual se dieron a conocer las alternativas ofrecidas a los vendedores informales en el proceso de recuperación del espacio público.
- 2.2.2.8.** Encuesta de estudio socioeconómico de informales de Bucaramanga.
- 2.2.2.9.** Boletín de prensa de la convocatoria a los vendedores informales en el Coliseo Peralta para dar a conocer las alternativas y medidas del proceso.
- 2.2.2.10.** Acta de selección de oferta institucional para los vendedores informales que asistieron al coliseo peralta a acogerse al programa.
- 2.2.2.11.** Volante y registro fotográfico de la feria de las oportunidades organizada por la administración municipal para los vendedores informales.
- 2.2.2.12.** Boletín de prensa mediante el cual se anuncia la entrega del capital semilla a algunos vendedores acogidos que se acogieron al programa ofrecido por la Alcaldía.
- 2.2.2.13.** Boletín de prensa dónde se indican los locales del centro comercial Feghali en dónde se reubicaron a los vendedores informales acogidos al programa.
- 2.2.2.14.** Boletín de prensa en el que se muestran las ayudas que se dan por parte de la Alcaldía municipal a vendedores informales que se acogieron al programa.
- 2.2.2.15.** Boletín de prensa con nuevo informe de entrega de capital semilla a otro grupo de vendedores informales beneficiarios del programa.
- 2.2.2.16.** Registro de vendedores informales.
- 2.2.2.17.** Copia del acta de selección de oferta institucional para los vendedores informales No. 539, en la que se constatan datos personales

de los vendedores, además de la actividad que desempeñan y el espacio que ocupan en la calle.

2.2.2.18. Boletín de prensa número 403 del jueves 15 de noviembre de 2012, mediante el cual se hace pública la convocatoria de la Alcaldía de Bucaramanga a una cita el día 29 de noviembre en la plaza cívica, dirigida a los trabajadores informales.

2.2.2.19. Copia de un contrato de arrendamiento celebrado entre el Municipio y un vendedor reubicado, en el cual se establecen periodo de tiempo, valor del canon de arrendamiento y obligaciones de ambas partes.

2.2.2.20. Boletín de prensa dónde se hace noticia pública la entrega de unos cheques por valor de 1 millón de pesos por parte del Alcalde a ex vendedores ambulantes, como medio de apoyo al proceso de legalización de éstas personas como comerciantes.

2.2.2.21. Boletín de prensa No. 519 del miércoles 06 de febrero de 2013, en el cual se hace noticia pública que la administración municipal apoyará mediante procesos de autogestión y emprendimiento, a aquellos vendedores que no buscan empleo ni reubicación.

2.2.3. Informe de inspección judicial con testimonios

Mediante oficio del veinte (20) de marzo de dos mil catorce (2014), el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga remitió el informe del despacho comisario No. 5 realizado el once (11) de marzo de la misma anualidad. Al respecto indicó:

“En cumplimiento de lo dispuesto en auto de fecha 19 de marzo de 2014 remitido por el Juzgado Tercero Penal Municipal de Bucaramanga librado dentro del proceso de revisión de la acción de tutela número 4.135.881 revisado por la Corte Constitucional, este juzgado realizó las diferentes diligencias:

1. Diligencia de inspección judicial realizada en el inmueble ubicado en la carrera No 28-36 del barrio Girardot de Bucaramanga, en la residencia del señor Hugo Sierra Rojas, en cumplimiento al despacho comisario No 5 con procedencia del Honorable Corte Constitucional.

El día 18 de marzo de 2014, siendo las 10:00 a.m. se encontraron presentes en el despacho del Juzgado Tercero Penal Municipal con función de control de garantías de Bucaramanga para llevar a cabo la inspección judicial

ordenada mediante auto del 7 de marzo de 2014 por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, el técnico profesional en fotografía judicial Intendente Benjamin Mejía Vargas y el técnico profesional en fotografía, Patrullero Edwar Pabón Ávila adscrito a la SIJIN. A continuación se desplaza el despacho junto con el personal que acompañará la diligencia a la residencia ubicada en la carrera 4 No 28-36 del barrio Girardot de Bucaramanga, residencia del señor Hugo Sierra Rojas.

Estando en ese lugar se es atendido por el señor Hugo Sierra Rojas, a quien se le toma declaración cumpliendo todas las ritualidades de ley:

1.1. Interrogatorio al señor Hugo Sierra Rojas.

Manifiesta el interrogado que se llama Hugo Sierra Rojas, tiene 68 años y es natural de Bucaramanga.

SE LE PREGUNTA: ¿Qué personas componen su núcleo familiar?

A lo que responde, que en la actualidad son 8 personas, su esposa, la hija y los nietos menores, Laura de 12 años, Karen de 4 años y un niño de 2 años y su otra hija Sandra Milena Sierra, afirma que ella es la única que lo cuida por la enfermedad de epilepsia que padece y frente a la avanzada edad de su esposa quien tiene 65 años.

Agrega que su hija Sandra Milena Sierra trabaja en una zapatería y ella también tiene tres hijos que viven en allí en la misma residencia, sus tres hijos tienen la edad de 15, 12 años y una niña de 6 meses.

SE LE PREGUNTA: ¿Qué personas proveen el sustento para su familia?

A lo que responde, Sandra Milena, su hija, quien es la única que aporta para los servicios, el resto de gastos afirma, le corresponden a él.

SE LE PREGUNTA: ¿Qué ingresos tiene con su actividad de vendedor informal?

A lo que responde, que más o menos, treinta mil pesos diarios. (\$30.000)

SE LE PREGUNTA: ¿Cuánto tiempo lleva ejerciendo la actividad de vendedor informal de comidas rápidas en el barrio Girardot de Bucaramanga?

A lo cual responde, que lleva 32 años trabajando en la en la esquina de la carrera 6 con calle 37, donde le dieron la primera licencia en el año de 1991, fue referendada como dos veces y después le dijeron que no se podía referendar porque estaba prohibido. No obstante, el señor Sierra siguió desarrollando su actividad en ese lugar. Se deja constancia en la diligencia que el señor Hugo Sierra Rojas aportó copia de la licencia mencionada en su interrogatorio.

SE LE PREGUNTA: ¿Hace cuánto tiempo la administración lo desalojó de la zona?

A lo cual contestó, que hace un año que empezaron a correrlos a todos del parque porque ahí no estaba permitido la venta de comida.

SE LE PREGUNTA: ¿La administración le advirtió previamente del desalojo?

A lo que responde que no, que lo supo por boca de otros como allegados de la familia y a través de un periódico local.

SE LE PREGUNTA: ¿Tenía conocimiento sobre la política de la administración municipal de recuperación de espacio público en la zona?

A lo cual respondió, que no la conocía.

SE LE PREGUNTA: ¿Conoce usted algún caso en el que la administración haya reubicado a otro vendedor de comidas rápidas?

A lo que respondió, que a ninguno le habían dado la oportunidad de poder trabajar en otro lugar.

SE PREGUNTA: ¿Por qué razón no fue censado? ¿Ha realizado algún trámite para ser reconocido dentro de los programas de la administración como trabajador informal?

A ello contesta, que él se inscribió en el Coliseo Peralta pero que allá les dijeron que no los censaban, que allá era para los vendedores informales de otras zonas. Dice que esperaron a que fueran a censarlos pero nunca lo hicieron, por lo cual le

preguntaron al Jefe de Espacio Público por qué no los habían censado y él sólo respondía que ellos no aparecían en la pantalla.

Agrega, que él iba casi todos los días a preguntar por su estado pero que siempre perdía la ida porque nunca los atendían.

SE LE PREGUNTA: En el escrito de tutela señala que desde el mes de enero del año 2013 la administración inició las labores de desalojo y no se encuentra ejerciendo dicha actividad en el barrio Girardot de Bucaramanga, por ende ¿Qué actividad está ejerciendo?

A esto contesta, que él sigue ejerciendo su actividad en la carrera 6 con calle 27 pero que siempre anda sufriendo por miedo a que llegue la Policía de Espacio Público y les quite las pocas cosas que les quedan.

SE LE PREGUNTA: ¿Es decir, usted continuó su actividad de vendedor informal en el mismo lugar donde fue desalojado?

A lo que contesta que sí, que siempre sale a trabajar a ese lugar.

SE LE PREGUNTA: ¿Ha recibido alguna clase de capacitación o apoyo por parte de la Alcaldía para acceder a los programas y planes de formalización económica de trabajadores informales económica de trabajadores informales?

A lo cual responde que no, que nunca han sido seleccionados para ninguno de esos programas.

SE LE PREGUNTA: En el escrito de impugnación señala que los locales entregados no estaban adecuados para la realización de su actividad ¿Le ha sido ofrecido o entregado por parte de la administración municipal algún establecimiento o local para ejercer su actividad de ventas de comidas rápidas?

A ello contesta que a ellos no les asignaron ningún local, eso fue a los vendedores del centro que fueron reubicados en locales sin el servicio de agua.

SE LE PREGUNTA: ¿Desea agregar algo a la presente declaración?

Manifiesta que lo único que pide es que se le permita trabajar pues a su edad y con su enfermedad, no tiene otra oportunidad para ganarse el sustento mínimo de vida.

1.2. Testimonio de la señora Teresa Azucena Moreno Ortega

La señora Teresa Azucena Moreno Ortega reside en la carrera 4 No 28-35 barrio Girardot, por lo cual, es vecina del señor Hugo Sierra Rojas.

SE LE PREGUNTA: ¿Diga que actividad realiza usted en el barrio Girardot y desde hace cuánto tiempo?

A ello responde que vende alimentación por encargo hace 53 años en la carrera 4 No 28-35 y que conoce a “Don Hugo” hace muchos años pues él prácticamente la vio nacer.

SE LE PREGUNTA: ¿Conoce usted al señor Hugo Sierra Rojas?

A lo cual respondió que sí.

SE LE PREGUNTA: ¿Sabe desde hace cuánto ejerce la actividad de vendedor de comidas rápidas en el barrio Girardot?

A ello responde que el señor Hugo Sierra hace aproximadamente de 28 a 30 años que ha estado atendiendo ese negocio.

SE LE PREGUNTA: ¿Sabe usted que productos vende?

A lo cual responde que sí y manifiesta que vende colombianas de pollo, pollo broaster, hamburguesas y papas.

SE LE PREGUNTA: ¿Se han realizado actos de desalojo por parte de la alcaldía a los vendedores y trabajadores informales de la zona del barrio Girardot?

Manifiesta en su respuesta que sí, que a los vendedores ambulantes les quitan las ventas y ello es lo único que tienen para asegurarse su subsistencia.

SE LE PREGUNTA: ¿Tiene conocimiento de si a alguno de los vendedores han sido censados por parte de las autoridades municipales?

A lo cual contestó que de eso no tenía conocimiento.

SE LE PREGUNTA: ¿Se ha reubicado a algún vendedor de la zona?

A lo cual respondió que no sabía.

SE LE PREGUNTA: ¿Usted sabe si algún vendedor ha sido inscrito por parte de la Alcaldía Municipal en algún programa de formalización económica?

A lo cual respondió que no sabía.

SE LE PREGUNTA: ¿Conoce los censos que ha realizado la Alcaldía para inscribir vendedores informales a los programas y planes de recuperación del espacio público y formalización de la economía?

A lo que contestó que no sabía.

SE LE PREGUNTA: ¿Indíqueme al despacho por qué conoce usted al señor Hugo Sierra Rojas?

A ello manifiesta la señora Teresa Azucena Moreno que lo conoce porque son vecinos desde hace mucho tiempo y que se prestan ayuda mutuamente cuando así lo requieren.

SE LE PREGUNTA: ¿Conoce usted cuántas personas componen el núcleo familiar del señor Hugo Sierra?

A lo cual responde que ella tiene conocimiento de que son varias personas.

SE LE PREGUNTA: ¿Saben si hay menores de edad? En caso positivo ¿Cuántos y que edades promedio tienen?

Frente a esto contestó que son como doce personas y que de menores de edad tiene conocimiento de que hay dos, uno que es una bebé, el otro un niño y los demás son estudiantes.

SE LE PREGUNTA: ¿Sabe usted quien provee el sostenimiento de la familia del señor Hugo?

A ello contesta que el señor Don Hugo.

SE LE PREGUNTA: ¿Desea agregar alguna información a la presente diligencia?

A ello contestó que deberían reubicar al señor Hugo en un buen puesto para que pueda seguir sosteniendo a los nietos.

1.3. Testimonio del señor Wolmar Eduardo Suárez Quintero

El señor Wolmar Eduardo Suárez Quintero se encontraba en el parque Girardot de la ciudad de Bucaramanga donde se procedió a continuar la diligencia de inspección judicial para recibir testimonios de personas que laboran como vendedores formales e informales de esta localidad.

Después de cumplir todas las ritualidades exigidas por la ley, se procede a recibir su testimonio y a escuchar las cualidades del señor Suárez, quien es soltero, cuenta con 65 años de edad, trabaja como vendedor informal de comidas rápidas, estudió hasta cuarto de primaria y reside en el barrio Girardot en la calle 26 No 3-47.

SE LE PREGUNTA: ¿Qué actividades realiza en el barrio Girardot y desde hace cuánto tiempo?

A lo cual responde que él es vendedor ambulante de comidas rápidas y lleva más de 18 años trabajando en ello.

SE LE PREGUNTA: ¿Concretamente, en dónde se hace para realizar esta labor?

A ello contesta que en la 27 con 6ta.

SE LE PREGUNTA: ¿Conoce usted al señor Hugo Sierra Rojas? En caso positivo ¿Por qué y desde hace cuánto tiempo?

A lo que respondió que sí lo conocía desde hace varios años, al trabajar juntos en el mismo lugar como vendedores ambulantes desde hace 31 años.

SE LE PREGUNTA: ¿Sabe desde hace cuánto el señor Hugo ejerce las actividades de vendedor de comidas rápidas en el barrio Girardot?

A esto contestó que desde hace 31 años.

SE LE PREGUNTA: ¿Se han realizado actos de desalojo por parte de la Alcaldía a los vendedores y trabajadores informales del barrio Girardot?

A lo cual el señor Suárez contestó que sí, que han ido a molestarlos.

SE LE PREGUNTA: ¿Quiénes?

Él respondió que la Policía del Espacio Público.

SE LE PREGUNTA: ¿Qué hacen estas personas? ¿Qué les dicen?

A esto respondió que les manifestaron que ellos tenían que desalojar el espacio público y por lo menos, manifiesta que a él, le quitaron una sombrilla que tenía.

SE LE PREGUNTA: ¿Tiene conocimiento usted de si han censado a alguno de los vendedores?

A ello contestó que no, que él no ha sido censado y que cree que a sus compañeros tampoco.

SE LE PREGUNTA: ¿Se ha reubicado algún vendedor de la zona por parte de la municipalidad?

Frente a esto manifiesta que no, que a ninguno se le ha reubicado.

SE LE PREGUNTA: ¿Ha sido usted inscrito por parte de la Alcaldía Municipal en algún programa de formalización económica o a alguno de sus compañeros de la zona?

A esto contestó que no.

SE LE PREGUNTA: ¿Conoce los censos que ha realizado la Alcaldía para inscribir vendedores informales a los programas y planes de recuperación del espacio público?

A esto contestó que no los conocía.

SE LE PREGUNTA: ¿Desea agregar alguna información a la presente diligencia?

A ello respondió que ellos lo único que quieren es que los dejen trabajar en ese lugar, porque de allí derivan el sustento de ellos y de sus familias.

SE LE PREGUNTA: ¿Quiénes conforman su núcleo familiar?

A esto contestó que tiene seis hijos y un hermano, uno de sus hijos tiene 18 años y su hermano también depende de lo que él devenga y de la vivienda en donde viven que es propia.

1.4. Testimonio de la señora Yasmín Rocío Guerrero Marín

El despacho procede a recibir el testimonio de la señora Yasmín Rocío Guerrero a quien después de informarle las formalidades propias de la ley, se escucha a la declarante quien aduce trabajar de manera formal, haber realizado estudios hasta 4to de primaria y residir en el barrio Girardot.

SE LE PREGUNTA: ¿Qué actividades realiza en el barrio Girardot y desde hace cuánto tiempo?

Frente a ello manifestó que es propietaria de una licorera en el barrio y desde hace más de 8 años es residente de ese lugar.

SE LE PREGUNTA: ¿Conoce usted al señor Hugo Sierra Rojas? En caso positivo ¿Por qué y desde hace cuánto tiempo?

A ello contestó que sí lo conoce, porque en su licorera vende vasos y platos desechables y como ellos venden comida en el parque siempre le compran estos elementos. Se refiere al hecho de que habla de ellos porque el señor Hugo siempre está acompañado de sus dos hijas Sandra y Betty.

SE LE PREGUNTA: ¿Sabe desde hace cuánto el señor Hugo ejerce las actividades de vendedor de comidas rápidas en el barrio Girardot?

Frente a ello contestó que ella sólo lleva 8 años allí pero que su esposo que reside hace más tiempo en ese lugar le ha contado que el señor Hugo está allí desde que sus dos hijas eran niñas, como desde hace 25 años, cree.

SE LE PREGUNTA: ¿Se han realizado actos de desalojo por parte de la Alcaldía a los vendedores y trabajadores informales del barrio Girardot?

Frente a ello respondió que sí, que en repetidas ocasiones.

SE LE PREGUNTA: ¿Quiénes?

Ella respondió que la Policía y los del Espacio Público.

SE LE PREGUNTA: ¿Tiene conocimiento usted de si han censado a alguno de los vendedores?

A ello respondió que no, que no tiene conocimiento de ello.

SE LE PREGUNTA: ¿Se ha reubicado algún vendedor de la zona por parte de la municipalidad?

A esto contestó que no, que en ese lugar no, que tiene conocimiento de que algunos vendedores que se ubicaban alrededor del parque han buscado arriendos en otros lugares.

SE LE PREGUNTA: ¿Conoce los censos que ha realizado la Alcaldía para inscribir vendedores informales a los programas y planes de recuperación del espacio público?

Frente a ello respondió que sí, que ella conoce ese tipo de censos pero que no cree que a los vendedores de ese lugar los hayan censado.

SE LE PREGUNTA: ¿Desea agregar alguna información a la presente diligencia?

A ello contestó que lo único que tiene para decir es que sabe que estos vendedores son personas muy trabajadoras y que de verdad necesitan y dependen de su trabajo, por ser ésta la única fuente que sustenta su supervivencia.

1.5. Testimonio del señor Luis José Chacón Arengas.

El despacho procede entonces a recibir el testimonio del señor Chacón a quien después de infórmale las formalidades propias de la ley, se escucha al declarante quien indica ser vendedor ambulante de empanadas, papas y arepas de manera informal, estudió hasta la primaria y es residente del barrio Nariño de la ciudad.

SE LE PREGUNTA: ¿Qué actividades realiza en el barrio Girardot y desde hace cuánto tiempo?

A ello contestó que es vendedor ambulante hace 28 años.

SE LE PREGUNTA: ¿Concretamente, en dónde se hace para realizar esta labor?

Frente a esto respondió que en la calle 22 con carrera 14.

SE LE PREGUNTA: ¿Conoce usted al señor Hugo Sierra Rojas? En caso positivo ¿Por qué y desde hace cuánto tiempo?

Frente a ello respondió que sí lo conoce desde hace muchos años porque él es del mismo gremio de vendedores ambulantes al que pertenece el declarante.

SE LE PREGUNTA: ¿Sabe desde hace cuánto el señor Hugo ejerce las actividades de vendedor de comidas rápidas en el barrio Girardot?

A ello contestó que él lo conoce desde hace 28 años.

SE LE PREGUNTA: ¿Se han realizado actos de desalojo por parte de la Alcaldía a los vendedores y trabajadores informales del barrio Girardot?

Frente a lo cual contestó que sí.

SE LE PREGUNTA: ¿Quiénes?

A lo cual contestó que la Policía y el Espacio Público.

SE LE PREGUNTA: ¿Qué hacen estas personas? ¿Qué les dicen?

A esto respondió que les sustraen las herramientas trabajo y los multan.

SE LE PREGUNTA: ¿Tiene conocimiento usted de si han censado a alguno de los vendedores?

A ello contestó que de allí del barrio no.

SE LE PREGUNTA: ¿Se ha reubicado algún vendedor de la zona por parte de la municipalidad?

A ello contestó que de allí del barrio no.

SE LE PREGUNTA: ¿Ha sido usted inscrito por parte de la Alcaldía Municipal en algún programa de formalización económica o a alguno de sus compañeros de la zona?

A lo cual respondió que no.

SE LE PREGUNTA: ¿Conoce los censos que ha realizado la Alcaldía para inscribir vendedores informales a los programas y planes de recuperación del espacio público?

Frente a esto respondió que él personalmente tiene dos acciones de tutelas falladas a su favor y que por ello, lo han citado a la Alcaldía y lo único que le han dicho es que le van a dar un local en Fegali.

SE LE PREGUNTA: ¿Pero concretamente usted conoce de censos que haya realizado la Alcaldía?

A ello contestó que no, que nada de eso.

SE LE PREGUNTA: ¿Desea agregar alguna información a la presente diligencia?

A ello contestó que no.

SE LE PREGUNTA: ¿En este momento señor Luís José Chacón se encuentra realizando alguna actividad de vendedor informal? ¿En caso positivo, indique que labor y dónde la está realizando?

Frente a ello respondió que está haciendo lo mismo que llevaba realizando durante 28 años pero en un local. Allí está haciendo lo mismo que siempre ha hecho que es vender comidas rápidas.

SE LE PREGUNTA: ¿Este local se lo dio la administración? Frente a esto contestó que lo está pagando él.

SE LE PREGUNTA: ¿Quiénes conforman su núcleo familiar? A lo cual responde que son 5 personas, la esposa y tres hijos menores que dependen económicamente de él y donde además tiene que pagar a través de un préstamo bancario la vivienda donde residen.

1.6. Testimonio de la señora Martha Patricia Sánchez Sánchez.

Finalmente, el despacho procede a recibir el testimonio de la señora Sánchez a quien después de infórmale las formalidades propias de la ley, se escucha a la declarante quien manifiesta ser soltera, comerciante independiente formal, haber estudiado hasta cuarto de bachillerato y estar su núcleo familiar compuesto por su madre, sus hermanas y sus dos hijos.

SE LE PREGUNTA: ¿Qué actividades realiza en el barrio Girardot y desde hace cuánto tiempo?

A ello contestó que tiene una miscelánea hace alrededor de seis años en ese lugar.

SE LE PREGUNTA: ¿Concretamente, en dónde se hace para realizar esta labor?

A ello respondió que en la calle 27 con carrera 5-44.

SE LE PREGUNTA: ¿Conoce usted al señor Hugo Sierra Rojas? En caso positivo ¿Por qué y desde hace cuánto tiempo?

Frente a ello contestó que sí, que lo conoce desde hace más de 25 años porque ella ha visto su negocio y la actividad que desempeña.

SE LE PREGUNTA: ¿Sabe desde hace cuánto el señor Hugo ejerce las actividades de vendedor de comidas rápidas en el barrio Girardot?

Frente a esto respondió que ella tiene conocimiento que el señor Hugo lleva más de 25 años allí.

SE LE PREGUNTA: ¿Se han realizado actos de desalojo por parte de la Alcaldía a los vendedores y trabajadores informales del barrio Girardot?

A ello respondió que sí.

SE LE PREGUNTA: ¿Quiénes?

A lo cual contestó que la Policía y los del Espacio Público.

SE LE PREGUNTA: ¿Qué hacen estas personas? ¿Qué les dicen?

Frente a esto manifiesta que exactamente no sabe pero ella ve que los retiran e incluso se han llevado los artículos que tienen los vendedores ambulantes para las ventas.

SE LE PREGUNTA: ¿Tiene conocimiento usted de si han censado a alguno de los vendedores?

A lo cual respondió que no, que ella había oído comentarios que decían que se iban a realizar pero que concretamente no tiene conocimiento de ello.

SE LE PREGUNTA: ¿Se ha reubicado algún vendedor de la zona por parte de la municipalidad?

A lo que respondió que no, que no se ha reubicado a nadie.

SE LE PREGUNTA: ¿Ha sido usted inscrito por parte de la Alcaldía Municipal en algún programa de formalización económica o a alguno de sus compañeros de la zona?

Frente a ello la declarante manifestó que no tenía conocimiento.

SE LE PREGUNTA: ¿Conoce los censos que ha realizado la Alcaldía para inscribir vendedores informales a los programas y planes de recuperación del espacio público?

A lo cual respondió que no, que en el barrio no ha sabido.

SE LE PREGUNTA: ¿Desea agregar alguna información a la presente diligencia?

Frente a ello indicó que ella sabe que en el caso del señor Hugo y de otros vendedores informales, ellos subsisten de su trabajo en ese lugar.

2. Se deja constancia del Informe del Investigador de campo – FPJ 11- de la Policía Judicial, en donde se realizó una documentación video-gráfica de la Inspección judicial en cuestión incluyendo las entrevistas recibidas de vendedores formales e informales, el cual fue suscrito por el Intendente Benjamín Mejía Vargas.

3. Se deja constancia del Informe del Investigador de campo – FPJ 11- de la Policía Judicial, en donde se realizó una documentación fotográfica de la Inspección judicial en cuestión incluyendo las entrevistas recibidas de vendedores formales e informales, el cual fue suscrito por el Patrullero Edward Pabón Ávila”.

3. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

3.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO

La Sala debe estudiar si la Alcaldía Municipal, la Secretaría de Gobierno Municipal, el Departamento Administrativo- Defensoría del Espacio Público y la Inspección de Policía del Espacio Público de Bucaramanga vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso, al mínimo vital, a la igualdad y a la confianza legítima del señor Hugo Sierra Rojas al impedirle continuar ejerciendo su labor de vendedor de comidas rápidas en el barrio Girardot de Bucaramanga y no incluirlo en el censo y en los programas de generación de ingresos y reubicación dirigidos a los comerciantes informales de la ciudad.

Para resolver el interrogante jurídico planteado, la Sala reiterará y armonizará su jurisprudencia sobre la protección del espacio público por parte del Estado y la protección de los derechos fundamentales de los comerciantes informales que desarrollan actividades laborales en él; con fundamento en esas consideraciones se realizará el análisis del caso concreto.

3.3. LA PROTECCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO POR PARTE DEL ESTADO Y LA EFICACIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS COMERCIANTES INFORMALES. REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL³

3.3.1. La protección del espacio público

El artículo 82 de la Constitución Política le impone al Estado el deber de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su

³ La Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas sentencias sobre este tema. Se pueden resaltar la sentencia SU-360 de 1999, en la cual la Sala Plena se ocupó de revisar los fallos adoptados en 36 expedientes de tutela que fueron acumulados para tal efecto. En esta providencia se buscó solucionar la situación de varios vendedores informales que habían ocupado el espacio público durante largos períodos de tiempo con la aquiescencia expresa o tácita de las autoridades, y que vieron defraudada su buena fe con la intempestiva adopción de decisiones policivas de desalojo. Para resolver esta controversia se procuró armonizar los intereses y derechos de los vendedores informales con el coexistente deber de las autoridades de preservar el espacio público para el disfrute de la colectividad, para lo cual se dio prevalencia a la promoción del interés general, **al permitir el desalojo siempre y cuando**, éste se acompañe de alternativas de reubicación para los afectados. Estos criterios fueron reiterados en la sentencia SU-601A del mismo año. En estas providencias la Corte reiteró y precisó los criterios que se deben tener en cuenta para que prospere la acción de tutela como mecanismo para proteger el derecho fundamental al trabajo, cuando existe una tensión entre éste y el deber de las autoridades de preservar y recuperar el espacio público.

destinación al uso común⁴. De esta manera el goce del espacio público en la Carta se plasma como un derecho de carácter colectivo. Por esta razón, entre otras, la normativa dispone que los particulares no pueden exigir el reconocimiento de derechos de propiedad en relación con el espacio público, como quiera que se trata de un bien inalienable, imprescriptible e inembargable⁵.

En lo concerniente al concepto de “*espacio público*”, el artículo 2º del Decreto 328 de 1992 lo define como:

"ESPACIO PÚBLICO: 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 privados de los habitantes". (Subrayado fuera de texto).

Siguiendo con el mismo lineamiento, en la Sentencia T-508 de 1992⁶ se afirmó:

“El Espacio Público comprende, pues, 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; 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 fiscal”.

En vista de lo anterior, las autoridades, en cumplimiento del deber de protección del espacio público, pueden adoptar medidas para evitar que algunas personas monopolicen tal espacio para ejercer actividades en su exclusivo provecho⁷.

⁴ Los artículos 63 y 102 de la Carta se ocupan del tema del espacio público y disponen cuáles son los bienes de uso público que pertenecen a la Nación.

⁵ Ver entre otras, sentencia T-135 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁶ Cfr. Corte Constitucional. M.P. Fabio Morón Díaz. En el mismo sentido la sentencia SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷ En la sentencia SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero se afirmó que: “(...) el trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes, puede llegar a vulnerar no solo derechos constitucionales individuales de los peatones y aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene. En efecto, algunos estudios y estadísticas sugieren que los actos de perturbación que ocurren en un sitio público, posiblemente afectan a miles de personas por hora. Los ciudadanos, entonces, a mayor desorden en las áreas comunes, tienen la tendencia de disminuir su acceso a ellas, generando en consecuencia un detrimento de esas mismas localidades y una disminución en su utilización por parte de la sociedad en general. Esas situaciones como consecuencia, crean la necesidad de

Sin embargo, la protección del espacio público debe tener en cuenta los derechos que entran en tensión, como es el caso del derecho al trabajo y al mínimo vital de quienes ejercen actividades de comercio informal en él y dependen de dichas actividades para su subsistencia. Esta tensión exige una ponderación de los derechos en juego⁸.

Esta tensión ha sido objeto de pronunciamientos por parte de esta Corporación desde muy temprano en su jurisprudencia. Al respecto, en la Sentencia T-222 de 1992 se sostuvo:

*"Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, la ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Se impone por lo tanto establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto, que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución y que permita al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de "velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común" (CP art. 82), así como de "propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar" (CP art. 54)."*⁹(Subrayado fuera del texto)

Como se indicó en la Sentencia T- 389 de 2013, esta tensión ha sido analizada por dos vías, a saber:

"La tensión entre el deber de la administración de proteger y preservar el espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales, se ha resuelto utilizando dos caminos para amparar el derecho al trabajo de estos últimos: la condición de vulnerabilidad de las poblaciones que ocupan el espacio público para ejercer actividades económicas, y el principio de buena fe en su manifestación del respeto de la confianza legítima".

Estos dos caminos analíticos serán examinados a continuación:

3.3.2. Protección de los comerciantes informales en atención a su situación de vulnerabilidad

cerrar establecimientos de comercio y de trasladar y cambiar los lugares de trabajo de muchas personas, en razón de la complejidad que adquieren tales zonas, el difícil el acceso a ellas, al parqueo, e incluso el favorecimiento de actividades ilícitas".

⁸ Ver en este sentido sentencias T-222 de 1992 M.P. Jaime Sanín Greiffenstein, T-203 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-372 de 1993 M.P. Jorge Arango Mejía

⁹ M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

En varias oportunidades¹⁰, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la posibilidad de recuperar el espacio público no exime a las autoridades públicas del deber que tienen de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo de quienes resultaron afectados con los actos administrativos emitidos por ellos y dependen de la actividad informal que realizan. Así, una vez la administración inicia la ejecución de planes de recuperación del espacio público y desaloja a los comerciantes informales que desarrollan actividades económicas en una zona específica, las autoridades tendrán que hacer todo lo que esté a su alcance para reubicarlos en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente y sin causar perjuicios a la comunidad¹¹, o darles la oportunidad para que emprendan nuevas actividades que les permitan asegurar su mínimo vital.

Esta posición ha sido adoptada por esta Corte en Sentencias como la SU-360 de 1999¹², y la T-773 de 2007¹³, en la cuales se indicó:

“[...] el tema del derecho al trabajo objetivamente no puede desligarse de la realidad del desempleo, lo cual lleva a una intervención del Estado, de acuerdo a lo señalado en el artículo 334 de la Constitución, que precisamente en uno de sus apartes indica: “El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”.

El objetivo tendrá que ser una protección tal que las políticas de ajuste estructural no lleguen a la deshumanización, ni menos a aumentar el gravísimo problema del desempleo. Para ello el juez de tutela en sus decisiones, como funcionario del Estado, debe hacer una lectura integrada del artículo 334, del artículo 25 sobre derecho al trabajo y del artículo 54 en el cual el punto central es el derecho al empleo en sociedades como la nuestra donde el desempleo es crónico

[...] el desalojo de trabajadores informales... tiene que ir acompañado de algunas medidas en favor de aquellos, si están

¹⁰ Ver sentencias T-801 de 2006, T-908 de 2010, T-135 de 2010, T-458 de 2011, T-244 de 2012, T-904 de 2012 y T-314 de 2012.

¹¹ Ver sentencias T-660 de 2002 M. P. Clara In-es Vargas Hernández y T-034 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño. “El precedente jurisprudencial analizado prevé que ante la iniquidad social que demuestra el ejercicio del comercio informal y la grave afectación de los derechos fundamentales de quienes se ven relegados a estas actividades, es imprescindible que el Estado ofrezca, previamente a la ejecución de un programa de recuperación del espacio público, medidas dirigidas a aminorar los efectos lesivos, en términos de derechos fundamentales, de la aplicación de dicho programa. En ese sentido, todo programa de restitución del espacio público debe estar acompañado de una política dirigida a impedir la afectación desproporcionada de los intereses de grupos marginados de la población”. Sentencia T-021 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹² MP, Dr. Alejandro Martínez Caballero.

¹³ MP, Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

amparados por la confianza legítima. **En principio, la medida es la de la reubicación**, no en el sentido de que el erario público se encarga de entregar un inmueble para que allí se formalice un trabajo que antes era informal, (por supuesto que si las autoridades públicas lo hicieren por haber destinación presupuestal precisa y adecuada, esta opción también es válida), sino que las autoridades públicas y concretamente el respectivo municipio determine el sitio donde pueden laborar las personas que van a ser desalojadas, dándoseles las debidas garantías para el ejercicio de su oficio, y, además hay que colaborar eficazmente con determinados beneficios (no indemnizaciones) que faciliten la ubicación en el nuevo sitio para trabajar y también se haga más llevadero el traslado y la reiniciación del trabajo. Pero puede haber otras opciones distintas a la reubicación o colaterales a la reubicación, tan es así que propio Distrito Capital habla de “estrategias”. Luego, el juzgador constitucional apreciará teniendo en cuenta los ofrecimientos y el análisis de los presupuestos, los planes de desarrollo y las políticas que estén debidamente señaladas y sean reales y es en esta proyección que debe entenderse por la jurisprudencia las opciones alternativas o colaterales a la principal: la reubicación”¹⁴ (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Así mismo, en la Sentencia T- 773 de 2007, esta Corporación, al estudiar el caso de una vendedora de verduras que durante más de 10 años ejerció dicha actividad en la ciudad de la Dorada, Caldas, y la Alcaldía municipal ejerció fuerza contra ella y en varios ocasiones le decomisó las verduras con el objeto de implementar medidas para recuperar el espacio público, hizo énfasis en la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales de las personas que se dedican al comercio informal y el deber constitucional de proteger el espacio público. Añadió que dicha tensión no puede resolverse en contra de aquellas personas que ejercen su actividad informal, razón por la cual indicó:

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

¹⁴ SU-360 de 1999.

indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas¹⁵. ”

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 económica¹⁶. ”

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”.

Esta tesis fue reiterada en la Sentencia T- 244 de 2012¹⁷. En esta ocasión la Corte Constitucional estudió el caso de varios comerciantes informales que se denominaban “patinadores” de la zona de Bazurto de Cartagena, quienes demandaron ante el juez de tutela la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a la dignidad humana y al debido proceso, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias –Secretaría de Infraestructura-, el Consorcio Cartagena 2010 y Transcribe, por no incluirlos en un plan de reubicación o, en su defecto, por no otorgarles un reconocimiento económico como vendedores informales de la zona de Bazurto, ante el impacto negativo que tuvieron que soportar en su actividad comercial por la ejecución de las obras que

¹⁵ Precedente establecido en la Sentencia T-729 de 2006.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

buscaban implementar el sistema de transporte masivo en dicha ciudad. La Corporación sostuvo en esa oportunidad:

“[...] Es importante advertir que cuando las entidades territoriales del orden local reclaman el desarrollo de proyectos de infraestructura o de la ejecución de mega obras, como es el caso de la implementación del transporte masivo en la ciudad, deben cumplir con su deber constitucional de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables y asegurar su plena participación en el proyecto que impactará diversas formas de vida. Además, todas las medidas que adopten las autoridades administrativas en aras de proteger la integridad del espacio público deben ser proporcionales a la consecución de dicho fin y a la preservación del sustento de los sectores más vulnerables que se verán afectados por dichas medidas, y en su adopción e implementación se debe garantizar el derecho al debido proceso de los afectados. En definitiva, ante la necesidad de las autoridades administrativas de preservar espacios de uso público, siempre deben tener en cuenta todos los intereses involucrados en la adopción de dicha decisión y asegurar la participación de los afectados en la misma, so pena de incurrir en una transgresión del derecho al debido proceso[...].”

Así mismo, en Sentencia T-904 de 2012¹⁸, esta Corporación estudió el caso de varios lavadores y cuidadores de carros miembros de la Asociación de Lavadores y Cuidadores de Carros de Cartagena “Asolacar”, quienes prestaban sus servicios desde hace más de 14 años en el sector de la calle Arsenal de Cartagena y fueron desalojados por el Distrito. En dicha oportunidad, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, precisó nuevamente la importancia de equilibrar la tensión existente entre el deber constitucional de velar por la restitución del espacio público y el derecho fundamental al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso de aquellas personas que utilizan el espacio público para ejercer su actividad comercial, como es el caso de los vendedores informales. Lo anterior, implementando planes de reubicación, capacitaciones donde los orienten acerca de otras alternativas económicas o de distintas zonas donde ejercer su oficio legítimamente.

Al respecto en dicha oportunidad manifestó:

“La jurisprudencia constitucional ha resaltado que posibilidad de recuperar el espacio público no exonera a las autoridades del deber de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo”

¹⁸ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

*de quienes resultaron afectados con las decisiones y dependen del trabajo informal que realizan. Así, una vez la administración inicia la ejecución de planes de recuperación del espacio público y desaloja a los comerciantes informales que desarrollan actividades económicas en una zona específica, **las autoridades tendrán que hacer todo lo que esté a su alcance para reubicarlos en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente y sin causar perjuicios a la comunidad**¹⁹, o darles la oportunidad para que emprendan nuevas actividades que les permitan asegurar su mínimo vital.*

*En consecuencia, **la implementación de las políticas y planes de recuperación del espacio público lleva consigo la necesidad de analizar la situación económica y social de quienes se ven obligados a desalojar el espacio donde ejercen sus actividades, y diseñar planes que permitan a esas personas, con su activa participación, encontrar alternativas de sustento. Lo anterior, en virtud de la situación de vulnerabilidad en la que usualmente se encuentran los comerciantes informales, quienes ante la imposibilidad del Estado de asegurar una política de pleno empleo, deben hacer uso de la informalidad para garantizar su subsistencia a través de la ocupación del espacio público**²⁰. Luego, resultaría desproporcionada la recuperación del espacio público con sacrificio absoluto de la fuente de trabajo de una población vulnerable que no cuenta con la facilidad para acceder a otros medios de subsistencia. Si bien los comerciantes informales pueden limitar el disfrute de otras personas del espacio público, el Estado no puede desconocer que lo hacen con el fin de conseguir medios efectivos que aseguren su mínimo vital y les permitan la realización de otros derechos fundamentales.” (Negrillas y subrayado fuera del texto).*

Por consiguiente, si bien la ciudadanía está en la obligación de acatar todas las disposiciones constitucionales y legales que regulan el debido

¹⁹ Ver sentencias T-660 de 2002 M. P. Clara Ines Vargas Hernández y T-034 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño. “El precedente jurisprudencial analizado prevé que ante la iniquidad social que demuestra el ejercicio del comercio informal y la grave afectación de los derechos fundamentales de quienes se ven relegados a estas actividades, es imprescindible que el Estado ofrezca, previamente a la ejecución de un programa de recuperación del espacio público, medidas dirigidas a aminorar los efectos lesivos, en términos de derechos fundamentales, de la aplicación de dicho programa. En ese sentido, todo programa de restitución del espacio público debe estar acompañado de una política dirigida a impedir la afectación desproporcionada de los intereses de grupos marginados de la población”. Sentencia T-021 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería.

²⁰ Sobre los límites de la prevalencia del principio del interés general sobre el particular y la protección del espacio público la Corte Constitucional señaló “No obstante, este importante principio fundamental no puede ser aplicado sin tener en cuenta la relación directa que genera la persona con el espacio en el cual se encuentra y sobre el cual cimienta sus actividades económicas, sociales, culturales, entre otras” cfr. Sentencia T-244 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

uso y adecuado aprovechamiento del espacio público, las autoridades, antes de hacer cumplir esas disposiciones, deben procurar encontrar alternativas que mitiguen el impacto que dicha decisión va a tener sobre las personas que van a ver afectado su *modus vivendi* y su mínimo vital por este tipo de decisiones administrativas.

Entonces, la implementación de las políticas y planes de recuperación del espacio público tiene implícita la necesidad de analizar la situación económica y social de quienes se ven obligados a desalojar el espacio donde ejercen sus actividades, y diseñar planes que permitan a esas personas, con su activa participación, encontrar alternativas de sustento.

Lo anterior, teniendo de cuenta la situación de vulnerabilidad en la que usualmente se encuentran los comerciantes informales, quienes ante la imposibilidad del Estado de asegurar una política de pleno empleo, deben hacer uso de la informalidad para garantizar su subsistencia a través de la ocupación del espacio público²¹. Luego, resultaría desproporcionada la recuperación del espacio público con sacrificio absoluto de la fuente de trabajo de una población vulnerable que no cuenta con la facilidad para acceder a otros medios de subsistencia.

En efecto, tal y como se mencionó precedentemente en la Sentencia T-244 de 2012²², la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional advirtió que la jurisprudencia constitucional ha abogado por la reubicación de las personas que verán sus derechos seriamente limitados, más cuando se trata de personas “...*en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica...*”²³ El anterior criterio -resaltó la Corte- ha sido aplicado por regla general a los vendedores informales, como una de las poblaciones vulnerables que constantemente resulta impactada negativamente por los efectos de la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público; no obstante, no es la única; otros comerciantes informales que desempeñan su trabajo en el espacio

²¹ Sobre los límites de la prevalencia del principio del interés general sobre el particular y la protección del espacio público la Corte Constitucional señaló “*No obstante, este importante principio fundamental no puede ser aplicado sin tener en cuenta la relación directa que genera la persona con el espacio en el cual se encuentra y sobre el cual cimienta sus actividades económicas, sociales, culturales, entre otras*” cfr. Sentencia T-244 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²² Criterio reiterado en la Sentencia T-904 de 2012, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²³ Corte Constitucional, sentencia T-630 de 2008. MP. Jaime Córdoba Triviño. Establecido previamente en la sentencia T-773 de 2007 MP. Humberto Antonio Sierra Porto, con las siguientes palabras: “*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 económica.”*”

público también pueden resultar afectados²⁴.

En esa ocasión, la Sala afirmó que una de las situaciones que pueden colocar a las personas en situación de vulnerabilidad es la precariedad laboral, la cual es determinada por factores como los trabajos mal remunerados, la inexistencia de contratos laborales, la no afiliación al sistema de seguridad social en salud, inestabilidad laboral, entre otros.

Esta Corporación, haciendo referencia a pronunciamientos previos, estableció las siguientes consideraciones sobre la situación de vulnerabilidad de los trabajadores informales y los planes de recuperación del espacio público:

“(...) es pertinente hacer referencia a algunos pronunciamientos que esta Corporación ha emitido acerca del estado de indefensión en que pueden ser puestas algunas personas en situación de vulnerabilidad, como los comerciantes informales, si las autoridades competentes no toman las medidas apropiadas para su reubicación o para contribuir a que puedan emprender actividades económicas alternativas.

En la sentencia T-772 del 4 de septiembre de 2003²⁵ se señaló que el Estado tiene el deber de “(...) abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a generar más pobreza de la que actualmente agobia al país, y agraven la situación de exclusión o marginación de determinados sectores de la sociedad (...)” (Subraya fuera de texto)

Es decir, el Estado debe contrarrestar los efectos negativos que se generen ante la ejecución de la política de recuperación del espacio público con acciones concretas para evitar la generación de más exclusión y pobreza.²⁶ En este mismo sentido, la sentencia T-729 del 25 de agosto de 2006²⁷ señaló:

“En otras palabras, al momento de su formulación y ejecución, 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

²⁴ Ver sentencia T-244 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁵ MP. Manuel José Cepeda Espinosa

²⁶ Corte Constitucional, sentencia T-729 del 25 de agosto de 2006. MP. Jaime Córdoba Triviño

²⁷ MP. Jaime Córdoba Triviño

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: 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 el núcleo esencial de su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad”.

Igualmente, mediante sentencia T-773 del 25 de septiembre de 2007²⁸ se reiteró la importancia de que la administración municipal encargada de desarrollar políticas públicas para recuperar el espacio público, estudie en detalle cada caso en particular y detecte todas las posibles consecuencias negativas que puedan derivarse de la puesta en marcha de dichas políticas.

(...)

La situación de vulnerabilidad que deviene de la precariedad laboral, ligada al ejercicio de la economía informal, genera además un proceso social de exclusión que se evidencia, (...) en un acceso parcial o inexistente al sistema de seguridad social en salud y pensiones; en un ejercicio parcial de los derechos de ciudadanía; en bajo acceso a la disposición de activos y en insuficientes ingresos económicos para cubrir las necesidades básicas y familiares, como también las necesidades inmateriales.” (Énfasis fuera de texto original)

Con base en lo reproducido, es posible precisar que la jurisprudencia constitucional, ante la implementación de políticas de recuperación del espacio público, ha reconocido la importancia de proteger los derechos de los trabajadores informales que desempeñan su trabajo en el espacio público, debido a que usualmente hacen parte de un grupo poblacional que se encuentra en una condición de debilidad la cual se centra en su precariedad económica. En consecuencia, toda política encaminada a la recuperación del espacio público debe adelantarse de manera tal que no lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de la población más pobre y vulnerable, “*ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal*

²⁸ MP. Humberto Antonio Sierra Porto

*de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición (...)*²⁹.

3.3.3. Protección de la confianza legítima en situaciones de ocupación del espacio público

El principio de respeto de la confianza legítima encuentra su sustento en el artículo 83 de la Constitución, el cual se refiere a que *“las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”*. Esta Corporación en diferentes oportunidades ha desarrollado la norma constitucional en mención, y ha indicado que las relaciones de la administración con la comunidad deben 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 forma.³⁰

Con este principio se busca proteger al administrado de cambios bruscos o intempestivos efectuados por las autoridades cuando éstas de manera expresa o tácita han aceptado un comportamiento proveniente del ciudadano³¹. Es aplicable a situaciones en las cuales el ciudadano no tiene realmente un derecho adquirido, sino que se encuentra en una posición jurídica que puede ser modificable por la administración. Sin embargo, afirma la Corte:

“(...) 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

²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-772 del 4 de septiembre de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁰ Ver entre otras, las Sentencias C-544 de 1994, MP, Dr. Jorge Arango Mejía y T-097 de 2011, MP, Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

³¹ *“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende 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.”* Cfr. Sentencia C-478 de 1998 M:P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”³².

Así, el principio de buena fe, en su ámbito de confianza legítima, exige a las autoridades y a los particulares mantener coherencia en sus actuaciones, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la durabilidad y estabilidad de la situación que objetivamente da lugar a esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico³³.

Por otro lado, en lo concerniente a los conflictos que surgen entre la administración y los ocupantes del espacio público, la Corte Constitucional ha optado por buscar una fórmula de conciliación conforme a la cual la administración pueda cumplir con su deber de proteger el espacio público, sin que ello signifique desconocer los derechos de las personas que resulten afectadas en los procesos de recuperación del espacio público³⁴.

Como ya se anunció, una de las formas de conciliación ha sido la apelación al **principio de la confianza legítima**³⁵, el cual, a favor de quienes ocupan el espacio público, sirve para resolver la tensión cuando la administración ha creado expectativas favorables en su favor y de manera sorpresiva cambia las condiciones.

Según la jurisprudencia constitucional, este principio *“impone al Estado el deber de respetar las expectativas favorables que su actuación activa u omisiva ha generado en los vendedores informales, respecto de la perdurabilidad del desarrollo del ejercicio de sus actividades laborales en el espacio público”*³⁶.

La confianza legítima, tal y como se expuso en la Sentencia T- 314 de 2012³⁷, guarda estrecha relación con el principio general de la buena fe. Al respecto en dicha oportunidad la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, indicó que en los casos de ocupaciones del espacio público, este principio usualmente se manifiesta en la protección de aquellos ocupantes que creen equivocadamente contar con un derecho sobre este *“porque el Estado no solamente les ha permitido sino facilitado que ejecuten actos de ocupación, y han pasado muchos años en esta situación que la Nación y el Municipio*

³² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-478 del 9 de septiembre de 1998, MP, Dr. Alejandro Martínez Caballero. También en la sentencia T-034 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

³³ Ver Sentencias T-053 del 24 de enero de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil y T-926 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁴ Ver sentencias T-021 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-775 de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-135 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-454 de 2011 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

³⁵ Ver entre otras, sentencias T-396 de 1997 MP. Antonio Barrera Carbonell, SU-360 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero, T-034 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-152 de 2011 MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-458 de 2011 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁶ Cfr. Sentencia T-053 de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

³⁷ MP, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

contribuyeron a crear”, razón por la cual la Corte ha considerado que *“no es justo que esos ocupantes queden desamparados porque estamos en un Estado social de derecho”*. El problema radica entonces, en la situación de vulnerabilidad a la que son expuestos quienes son desalojados por ocupar bienes de uso público, pese a que la Administración ha tolerado por años que residan o realicen sus actividades económicas en dichos lugares. Así, la modificación de la situación jurídicamente creada por la administración, la obliga a proporcionarles los medios necesarios para reequilibrar su posición, como la adopción de medidas para que los desalojados se puedan adaptar con pocos traumatismos a la nueva realidad.

Por ejemplo, en Sentencia T-729 de 2006³⁸, esta Corte fijó unos criterios que hacen procedente la aplicación del principio de confianza legítima a los vendedores informales ante medidas de recuperación del espacio público, al respecto indicó:

“para que pueda concluirse que se está ante un escenario en el que resulte aplicable el principio en comento deberá acreditarse que (i) exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son ajenos a su preservación; (ii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos, la cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales; (iii) se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes³⁹ y [iv] la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público”⁴⁰.
(Subrayado fuera del texto)

³⁸ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

³⁹ “Para el caso específico de este requisito, Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-160 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz”.

⁴⁰ Cfr. Sentencia T-729 de 2006 M.P. Jaime Araujo Rentería. Entre otras, sentencias SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-034 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-097 de 2011 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

En cuanto a la manera de probar la buena fe del administrado en el ejercicio de la actividad informal en el espacio público, la jurisprudencia de esta Corporación ha afirmado que “constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores informales: las licencias, permisos concedidos por la administración; promesas incumplidas; tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración. Por ello, se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados o modificados unilateralmente por la administración, sin que se cumpla con los procedimientos dispuestos en la ley”.⁴¹(Negrilla y subrayado fuera del texto)

A manera de ejemplo de la situación descrita, se puede citar la situación estudiada en la Sentencia T- 521 de 2004⁴². En dicho momento la Corte Constitucional estudió el caso de una vendedora informal, a quien la misma administración le “generó una especie de estabilidad laboral”, ya que le había concedido licencia para la instalación de una caseta en el espacio público, permiso que fue renovado en varias oportunidades en consideración del pago de servicios públicos e impuesto de industria, comercio y avisos. Sin embargo, la administración municipal le comunicó que en el término de ocho días debía cambiar su caseta por un “toldo”, so pena de retirarla del lugar que ocupaba. En esa oportunidad, la Corte consideró que una decisión de dicha naturaleza era incompatible con el principio de confianza legítima. Lo anterior, toda vez que, *“si bien ninguna apropiación del espacio público resulta legítima y mucho menos si se desconocen los términos y requisitos concedidos excepcionalmente por la Administración para desarrollar ciertas actividades, lo cierto es que en casos como el de la accionante, las licencias o permisos a ella concedidos constituyen prueba de su buena fe⁴³ la cual debe ser respetada por la entidad accionada al pretender cambiar su situación, puesto que de lo contrario se afectaría adicionalmente el derecho al trabajo de la tutelante”*.

Con base en lo anterior, resolvió proteger los derechos fundamentales de la accionante y ordenó que se adelantara nuevamente la actuación administrativa conforme los postulados del debido proceso y en atención a las particulares condiciones fácticas de la afectada. Por último, determinó que toda acción de restitución del espacio público debía estar supeditada a la reubicación de la demandante *“en un lugar apto para el ejercicio de su actividad de comercio informal en condiciones dignas, cuando menos iguales a las*

⁴¹ Cfr. Sentencia T-021 de 2008 MP, Jaime Araujo Rentería.

⁴² M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴³ Corte Constitucional T-160 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz, T-550 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-778 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

que se le concedieron con la Resolución 199 de 1987”, acto que le había concedido licencia para el ejercicio del comercio en la caseta.

Por casos como el anterior, la Corte ha señalado que los cambios efectuados por la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por los comerciantes informales vulneran el principio de confianza legítima cuando:

*“(i) ocurren de modo intempestuoso así que terminan por afectar los derechos que tales comerciantes ejercían en espacios en los cuales su presencia fue hogaño consentida por las autoridades públicas y, no obstante, con motivo de la recuperación como bien público del espacio en el que efectuaban el comercio informal, se les inhibe de continuar desplegando sus actividades en estas zonas y/o cuando las transformaciones suceden (ii) sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento de la garantía fundamental del debido proceso y cuando (iii) no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas laborales sin reparar que estas personas han tenido que desplazarse de su sitio y actividad laboral y, en consecuencia, ven menguada las posibilidades para obtener su subsistencia (derecho a la garantía del mínimo vital)”⁴⁴.
(Negrilla fuera del texto)*

De este modo, se desconoce el principio de la confianza legítima cuando quien ejerce una actividad informal tiene razones suficientes para confiar que su oficio se desarrolla con consentimiento de la administración, por cuanto *“la ha efectuado de modo continuo y su labor ha sido mediada por la concesión de autorizaciones y permisos”⁴⁵* u otras actuaciones tácitas de las autoridades que así lo demuestren.

De manera que, nos encontramos frente a un conflicto entre la recuperación del espacio público y **el principio de la confianza legítima**, el cual le *“impone al Estado el deber de respetar las expectativas favorables que su actuación activa u omisiva ha generado en los vendedores informales, respecto de la perdurabilidad del desarrollo del ejercicio de sus actividades laborales en el espacio público”⁴⁶*.

⁴⁴ Cfr. Sentencia T-773 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁵ Cfr. Sentencia T-773 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁶ Ibídem. Sentencia T-053 del 24 de enero de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

Lo anterior no quiere decir que las autoridades no puedan adelantar y desarrollar medidas que tiendan a la protección de la integridad de los bienes estatales, **sino que tales medidas no pueden adelantarse y desarrollarse intempestivamente, de manera que se afecte la confianza que tienen los administrados en que su conducta no está desconociendo los límites legales y que como tal, pueden seguir desplegando sus actividades sin esperar restricción alguna por parte del Estado.** Así, las medidas de recuperación deben orientarse por un proceso administrativo que garantice el derecho de defensa de los ocupantes del espacio público y prevea planes de reubicación para aquellos comerciantes que demuestren que están amparados por el principio de confianza legítima, que emana, no sólo de los actos expresos de la administración como la expedición de licencias o permisos, sino que también surge de la tolerancia y permisividad de ésta en el ejercicio prolongado de las actividades comerciales en el espacio público⁴⁷, es decir, por omisión.

En resumen, el principio de confianza legítima, conjuntamente con el respeto por el acto propio, son manifestaciones concretas del principio de buena fe, aplicables a las políticas de recuperación del espacio público y a garantizar el derecho al trabajo de los comerciantes informales ocupantes de él. Principios que constriñen a la administración a respetar los compromisos que ha adquirido y a reconocer la garantía de durabilidad y estabilidad de situaciones que ha respaldado expresa o tácitamente. Igualmente, obligan a la administración a adoptar medidas con suficiente preaviso para mitigar el impacto de la recuperación del espacio público, como planes de reubicación, orientaciones acerca de otra actividad económica u otra zona para ejercer su trabajo, lo anterior dependiendo del grado de afectación.

3.3.4. Criterios para la realización de censos anteriores a los programas de recuperación del espacio público

Esta Corte en varias ocasiones se ha manifestado que las medidas de restitución del espacio público implementadas por la administración, no pueden conculcar los derechos fundamentales de las personas que se ven perjudicadas por dicha actuación administrativa. Para evitar esta situación, entre otras medidas, esta Corporación ha llamado la atención sobre la necesidad de realizar censos y estudios de impacto previos, comprensivos y con participación de las comunidades afectadas.

De esta manera, esta Corporación en la Sentencia T- 348 de 2012⁴⁸, estableció criterios para la realización del censo, al respecto indicó:

⁴⁷ *Ibidem*. Sentencia SU-360 del 19 de mayo de 1999. MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁸ MP, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

“a) El método o mecanismo utilizado para realizar el censo de debe ser idóneo para identificar a toda la población afectada con la decisión administrativa que se va a realizar, en el caso en estudio, recuperación del espacio público.

b) Las convocatorias deben ser abiertas y públicas. Así mismo, deben estar dirigidas concretamente a la comunidad que se afecta con la actuación administrativa. Lo anterior, con la finalidad de que asistan a las reuniones de socialización e información del proyecto que se va a realizar.

c) El método voz a voz no debe ser utilizado, ya que dicho actuar debe ser informado a través de convocatorias públicas, por medios masivos de comunicación o a través de diarios de circulación regional o local o radios comunitarios, por medio de los cuales se hiciera un llamado a toda la comunidad que se verá afectada. La ventaja de estos mecanismos de publicidad es que permiten llegar a una población más amplia y dependen directamente de las entidades que intervienen en el proyecto, no de la voluntad de otras personas ajenas al mismo.

d) La realización de dicho censo y las convocatorias públicas y directas para la identificación de la comunidad afectada, debe ser una responsabilidad no sólo de la entidad ejecutora, sino también de las autoridades estatales, quienes en ejercicio de su deber de vigilancia, deben validar la información de las poblaciones afectadas y los estudios de impacto realizados”.

De igual forma, en la Sentencia T- 244 de 2012, también se establecieron criterios para mitigar el impacto negativo que la decisión administrativa puede tener en aquellas personas que derivan su actividad económica del comercio informal. Al respecto precisó:

a. “La autoridad competente debe realizar un análisis detallado de todas las personas o grupos que pueden ser impactados con la puesta en marcha de la política de recuperación del espacio público.

b. Dicho análisis no sólo debe cobijar a los ocupantes del espacio público sino también a todas aquellas personas que pudieran resultar afectadas con una restricción seria de sus derechos, en particular, aquellas personas o grupos en situación de vulnerabilidad en razón a su situación de pobreza o precariedad económica.

c. Se debe propender por la realización efectiva de los derechos de quienes iban a sufrir un impacto negativo por la decisión

administrativa, especialmente, las garantías al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas.”

Los anteriores criterios deben ser implementados por la administración para proteger el derecho al debido proceso de aquellos grupos vulnerables, como es el caso de los vendedores informales, quienes ven conculcados sus derechos con la decisión de la administración de recuperar el espacio público.

4. CASO CONCRETO

4.1.1. RESUMEN DE LA SOLICITUD

Solicita el accionante mediante acción de tutela la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso, al mínimo vital, a la igualdad y a la confianza legítima, los cuales considera vulnerados por la Alcaldía Municipal, la Secretaría de Gobierno Municipal, el Departamento Administrativo- Defensoría del Espacio Público y la Inspección de Policía del Espacio Público de Bucaramanga, toda vez que fue desalojado de su sitio de trabajo, donde ejercía su labor como vendedor de comidas rápidas en el barrio Girardot de Bucaramanga, sin incluirlo en el censo y en los programas de generación de ingresos y reubicación dirigidos a los comerciantes informales de dicha ciudad.

Así mismo, alega el actor que en dicha actividad comercial “*venta de comidas rápidas*” y en el mencionado sitio de trabajo, ha laborado por más de 10 años.

Aduce que a principios del año pasado –enero de 2013-, el Alcalde de Bucaramanga fijó la hora cero, la cual prohibía a los vendedores ambulantes continuar ejerciendo su actividad de venta informal en el espacio público del municipio. Por ende, desde que la fuerza pública comenzó a recorrer el barrio Girardot, no ha podido continuar ejerciendo de manera pacífica su actividad económica que consiste en la venta de “*Comidas Rápidas*” y, no cuenta con los recursos económicos para sufragar los gastos de su hogar, situación que le está ocasionando una vulneración de su mínimo vital y el de su núcleo familiar.

Dice que el estudio socioeconómico realizado por la administración⁴⁹, solo fue efectuado a los vendedores que se encontraban ubicados en los barrios nombrados Ciudadela Real de Minas, Centro y Cabecera. Indica que su sitio de trabajo quedó excluido, por tanto no fue censado.

Con base en lo anterior, afirma que la administración municipal no le brindó asesoría clara y precisa sobre los trámites y procedimientos

⁴⁹ Denominado “*caracterización de la población que expende en el espacio público*”.

necesarios que se debían adelantar para poder acceder a los programas de reubicación de vendedores informales.

Por lo anterior, interpuso acción de tutela, solicitando la protección de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar. En consecuencia, pide **(i)** que mientras se realiza el estudio de caracterización de ventas informales en el espacio público del barrio Girardot, donde se encuentra ubicado su sitio de trabajo, se efectúa el censo de vendedores informales en el mencionado barrio y se adecuan los locales comerciales o se construyen alamedas, se proceda a inaplicar en su sitio de trabajo lo establecido en los decretos 0179 y 0544 de septiembre de dos mil doce (2012); **(ii)** que le sea otorgado un permiso especial para continuar ejerciendo su oficio en el barrio Girardot de Bucaramanga, tal y como se les permitió a los vendedores estacionarios de las casetas en las calles 36 y 35 entre carreras 10-19 del barrio Centro y García Rovira de esa Ciudad; y **(iii)** en caso de no acceder a sus peticiones, se le reubique en un lugar que reúna las condiciones técnicas y sanitarias para la venta de comidas rápidas, hasta tanto sea reubicado en forma definitiva.

4.1.2. HECHOS PROBADOS DENTRO DEL EXPEDIENTE

De acuerdo con las pruebas allegadas al plenario, se encuentra acreditado que:

4.1.2.1. Desde principios del año 2012, la Alcaldía Municipal del Bucaramanga, con la ayuda de la Defensoría del Espacio Público de la misma ciudad, iniciaron un programa de recuperación del espacio público. Esquema que se inició con la caracterización de la población que ocupaba las calles de manera informal, visitaron a los vendedores informales y les aplicaron un censo voluntario para conocer sus condiciones en seguridad social, vivienda, nivel de ingresos, estudios y demás datos personales y familiares.

4.1.2.2. Entre los objetivos específicos del plan se encontraba brindarles alternativas distintas a las de vender en el espacio público, para lo cual crearon seis programas concretos a saber: **(i)** educación gratuita, **(ii)** vivienda de interés social para quienes tuviesen la posibilidad legal de aspirar a ella, **(iii)** acceso a un nivel de salud pública, **(iv)** convenio con el Sena y el Instituto municipal de empleo de Bucaramanga, para capacitar a 2.000 vendedores ambulantes, durante 160 horas de capacitación, además de la posibilidad de entregarles capital semilla para crear nuevas empresas, en caso de que su decisión fuera no continuar con su labor informal (Folio 11, cuaderno No. 1).

4.1.2.3. El 3 de septiembre del año 2012, el Alcalde expidió el Decreto 0179 de 2012, por medio del cual “*Se dictan disposiciones para la*

recuperación y preservación del espacio público en la ciudad de Bucaramanga". Este documento establece el procedimiento marco a través del cual se generaría la entrega de alternativas económicas, se instalarían y funcionarían las mesas de trabajo con los vendedores y también el procedimiento a seguir para ordenar la restitución del espacio público.

4.1.2.4. Mediante Resolución No. 0544 de 2012, el Alcalde Municipal ordenó la recuperación del espacio público indebidamente ocupado por vendedores informales en la ciudad de Bucaramanga. Este documento ofrece alternativas económicas y programas existentes para mitigar el impacto de la decisión en los vendedores informales de la ciudad de Bucaramanga.

4.1.2.5. El censo efectuado por la administración municipal solo se realizó en los barrios nombrados Ciudadela Real de Minas, Centro y Cabecera. Quedando excluido el barrio Girardot donde ejerce su actividad informal el actor.

4.1.2.6. En el informe allegado a este despacho, la entidad accionada, dando respuesta a una de las preguntas realizadas mediante auto del siete (7) de marzo de dos mil catorce (2014), informó que: [...] ***“Del estudio que realizaron nunca se excluyó a ningún vendedor informal de la ciudad; en cuanto al barrio Girardot, en este no se encontraba problemática alguna de vendedores informales atendiendo a que se trata de un barrio netamente residencial. Aún así no excluía para que a pesar de diferentes llamados e invitaciones a las convocatorias hechas por la administración municipal a los vendedores informales de la ciudad no se vincularan al mismo. El actor pudo acercarse a los sitios dispuestos por la alcaldía municipal en donde se concertó y se dieron a conocer políticas y alternativas que se ofrecían a quienes ostentaban la calidad de vendedores ambulantes”.*** (Negrillas y subrayado fuera del texto)

4.1.2.7. Se convocó mediante la radio a todos los vendedores informales a una reunión en el Coliseo Peralta de la ciudad de Bucaramanga, sin embargo, afirma el actor que cuando se presentó en el lugar anunciado no le permitieron ingresar porque no se encontraba inscrito en el censo.

4.1.2.8. Igualmente, se encuentra probado que el actor ha laborado por más de 30 años como vendedor de comidas rápidas en el barrio Girardot de Bucaramanga. Lo anterior fue ratificado por los señores Teresa Azucena Moreno Ortega, Wolmar Eduardo Suárez Quintero, Yasmin Rocío Guerrero Marin, Luís Josechacon Arengas y Martha Patricia Sánchez Sánchez, quienes declararon bajo juramento conocer al señor Hugo Sierra Rojas (Folios 139 al 145, cuaderno No. 1). Al respecto informaron que:

- “La alcaldía no había censado a los vendedores informales del barrio Girardot y que no tenían conocimiento de los planes de reubicación”. Igualmente, indicaron que su sustento es de la actividad que realizan y sus familias dependen de ello (Folios 139-145, cuaderno No. 1).
- Aunado a lo anterior, añadieron que el señor Rojas es el sustento de su núcleo familiar, el cual está compuesto por su esposa, sus dos hijas y sus nietos menores de edad, quienes dependen económicamente de la labor que el ejerce como vendedor de comidas rápidas en el barrio Girardot de Bucaramanga.
- Conforme a lo manifestado por el actor en la declaración rendida el dieciocho (18) de marzo de dos mil catorce (2014), al Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, y las declaraciones de los demás vendedores del sector, no han reubicado a ningún vendedor del barrio y tampoco les han dado la oportunidad de trabajar. Añadieron que: “No nos censaron nos inscribimos en el Coliseo Peralta porque haya hicieron una convocatoria a todos los vendedores pero dijeron que no censaban sino los del centro, real de minas y cabecera, pero nosotros nunca aparecimos en pantalla, por eso nunca vinieron a censarnos [...] nosotros fuimos averiguar porqué no nos venían a censar nosotros preguntamos al Jefe del Espacio Público y lo que decía era eso que no aparecíamos en pantalla eso siempre era lo que decían. No pues yo iba casi todos los días pero eso perdía uno mucho tiempo porque no nos atendían y no hice más trámites” [...]

4.1.3. EXAMEN DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

4.1.3.1. Legitimación en la causa por activa

Los artículos 86 constitucional y 10° del Decreto 2591 de 1991 indican que es titular de la acción de tutela cualquier persona a la que sus derechos fundamentales le resulten vulnerados o amenazados. Estas personas pueden invocar directamente el amparo constitucional o pueden hacerlo a través de terceros que sean sus apoderados, representantes o agentes oficiosos, para el caso de las personas que no se encuentran en condiciones de interponer la acción por sí mismas.

En virtud de lo establecido precedentemente, encuentra la Sala que el actor se encuentra legitimado para representar sus propios intereses, puesto que es el titular de los derechos, por tanto, el caso objeto de estudio sí cumple con este requisito.

4.1.3.2. Legitimación en la causa por pasiva

Con respecto a quién va dirigida la acción de tutela, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 expresa que: *“se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental (...)”*.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T- 416 de 1997⁵⁰ explicó en qué consiste la legitimación por pasiva así:

“La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material”

En el caso estudiado se demandó a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, la Secretaría de Gobierno Municipal de Bucaramanga, el Departamento Administrativo- Defensoría del Espacio Público de Bucaramanga y la Inspección de Policía del Espacio Público de Bucaramanga, pues a juicio del actor, son dichas entidades las presuntas vulneradoras de los derechos fundamentales invocados, al retirarlo de su sitio de trabajo sin incluirlo en el censo y en los programas de generación de ingresos y reubicación dirigidos a los comerciantes informales de Bucaramanga. Aunado a lo anterior, las entidades demandadas son autoridades públicas, de modo que se cumplen las reglas de legitimación por pasiva.

4.1.3.3. Examen de inmediatez

La inmediatez es una condición de procedencia de la acción de tutela, creada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como herramienta para cumplir con el propósito de la Carta Política de hacer de la acción de tutela un medio de amparo de derechos fundamentales que opere de manera rápida, inmediata y eficaz.

Por ello, es indispensable estudiar cada caso en concreto, toda vez que es necesario que la acción sea promovida dentro de un término razonable, prudencial y cercano a la ocurrencia de los hechos que se consideran vulneratorios de derechos fundamentales, con el fin de evitar que el transcurso del tiempo desvirtúe la transgresión o amenaza de los derechos. En consecuencia, ante la injustificada demora en la interposición de la acción, se vuelve improcedente el mecanismo extraordinario, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial.

A propósito de este requisito de procedibilidad de la acción de tutela, la Corte Constitucional en la Sentencia T- 792 de 2009⁵¹ estableció que:

⁵⁰MP. Antonio Barrera Carbonell

⁵¹MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

“la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”.

En cuanto al requisito de inmediatez, encontramos que se encuentra acreditado, toda vez que la acción fue interpuesta el 19 de abril de 2013, término razonable, pues lo hizo cuatro (4) meses después de que la fuerza pública lo desalojó de su sitio de trabajo en el barrio Girardot.

Además el perjuicio es actual e inminente, pues el tutelante no se encuentra laborando, aún está a la espera de una solución a su problemática por parte de las entidades accionadas, debido a que no se encuentra incluido dentro del censo de vendedores informales de la ciudad, razón por la cual no puede acceder a los programas de reubicación creados por la autoridad municipal.

4.1.3.4. Examen de subsidiariedad

Esta Corporación ha reconocido que en ciertas ocasiones, aunque existen mecanismos judiciales diferentes a la acción de tutela que serían procedentes para solucionar la controversia planteada, la tutela es procedente cuando se advierte que ellos no son idóneos.

La Sala estima que en el caso objeto de estudio, teniendo en cuenta las especificidades de la situación del peticionario, como **(i)** su dependencia y la de su familia de la actividad económica que desempeña como vendedor de comidas rápidas en el barrio Girardot de Bucaramanga; **(ii)** la precariedad de sus condiciones laborales, **(iii)** su edad -65 años-, los otros mecanismos de defensa a los que eventualmente pueda acceder, no son idóneos para lograr de manera oportuna la protección de sus derechos fundamentales.

Por estas razones, la acción de tutela se torna en el medio eficaz para solicitar la protección de los derechos fundamentales al trabajo, a la dignidad humana, al mínimo vital y a la igualdad del peticionario.

4.1.4. ANÁLISIS DE LA VULNERACIÓN ALEGADA

En las pruebas allegadas al proceso de revisión⁵², se encuentra acreditado, tal y como se expresó con anterioridad, que en el barrio Girardot, donde el actor dice ejercer su actividad de vendedor de comidas rápidas, no se realizó censo alguno de comercio informal por parte de la administración municipal, ya que como lo indicó la entidad accionada, dicho barrio era considerado *residencial*⁵³ y por ello no consideró necesario efectuar el censo. También se encuentra acreditado que en dicha zona han ejercido su actividad informal por varios años, aparte del actor, otros vendedores informales.

Por otro lado, en las pruebas anexadas al expediente de tutela, se puede evidenciar que la Alcaldía Municipal, por medio del Decreto 0179 de 2012 y la Resolución 0544 del mismo año, buscaba dar cumplimiento al mandato constitucional estipulado en el artículo 82 y devolverle a todos los ciudadanos de Bucaramanga el espacio público, mediante operativos ajustados a esos actos y en cumplimiento de los mismos.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que nos encontramos frente a un posible conflicto entre dos principios constitucionales a saber: **en primer lugar**, se encuentra el deber que la Constitución⁵⁴ le impone a las autoridades de velar por el buen uso del espacio público, y, **en segundo lugar**, el derecho que tienen todas las personas a tener un trabajo que les permita obtener un sustento diario para sí mismos y su núcleo familiar, más aún cuando dicho trabajo lo han ejercido amparados por el principio de la confianza legítima, según el cual la actividad que han venido ejerciendo está legalmente amparada⁵⁵.

Este conflicto se presenta en el caso objeto de estudio, pues el actor ha laborado por más de 30 años en el barrio Girardot –como lo demuestran varios testimonios- y tenía una licencia para poder ejercer su actividad, la cual ya en otras oportunidades había sido renovada por la misma administración municipal, situación ésta que le generó una expectativa razonable de estabilidad en relación con su actividad comercial. Además, el tutelante cuenta con 63 años de edad, padece de epilepsia y en este momento su única fuente de ingresos es su oficio como vendedor de comidas rápidas en el espacio público del barrio Girardot de Bucaramanga, lo cual fue reiterado con los testimonios de los señores Teresa Azucena Moreno Ortega, Wolmar Eduardo Suárez

⁵² Acta de inspección judicial realizada en Bucaramanga en el Barrio Girardot el 18 de marzo de 2014 por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga. En la inspección estuvieron presentes el actor de la acción de tutela, La Jueza y Secretaria del Juzgado comisionado, dos (2) técnicos en fotografía y cinco (5) testigos comerciantes de la zona.

⁵³ Esto se puede evidenciar el informe enviado a esta Corte el 20 de marzo de 2014, donde la accionada da respuesta al auto proferido el 7 de marzo de 2012. Documento contestado por la Directora del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bucaramanga (Folios 10-120 del cuaderno principal del expediente).

⁵⁴ Artículo 82 de la Constitución “*es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*”

⁵⁵ Sentencia T- 908 de 2010, MP, DR. Mauricio González Cuervo

Quintero, Yasmin Rocío Guerrero Marin, Luís José Chacon Arengas y Martha Patricia Sánchez Sánchez.

Si bien la Alcaldía tiene la obligación de velar por el adecuado uso del espacio público, conforme al principio de la confianza legítima y a su deber de protección de los derechos de quienes subsisten gracias al comercio informal, tiene también que establecer, como se indicó en la Sentencia T- 244 de 2012, políticas de recuperación y de compensación, previa realización de estudios de impacto que evidencien los diferentes grados de afectación, con participación de la comunidad.

Dadas las circunstancias específicas del caso objeto de estudio, la Sala observa que el mecanismo utilizado para realizar el censo de los vendedores informales en la ciudad de Bucaramanga **no fue idóneo** para identificar a toda la población que derivaba su sustento de dicha actividad económica, y que no es satisfactoria la respuesta emitida por la entidad accionada, ya que no es razón suficiente decir que no se realizó censo en el barrio Girardot, sector donde el actor y otros vendedores ejercen su labor por ser considerado una *zona residencial*. Además, el actor en su escrito de tutela y en el interrogatorio realizado por el despacho comisorio afirma que no se le permitió censarse. Al respecto indica: “[...] *que se inscribió en el Coliseo Peralta pero que allá les dijeron que no los censaban, que allá era para los vendedores informales de otras zonas. Dice que esperaron a que fueran a censarlos pero nunca lo hicieron, por lo cual le preguntaron al Jefe de Espacio Público por qué no los habían censado y él sólo respondía que ellos no aparecían en la pantalla*”.

Por estas razones, en el presente caso, se evidencia que la autoridad competente debió haber realizado un análisis más detallado de todos los vendedores que iban a ser impactados con la puesta en marcha de la política de recuperación del espacio público, amparados por lo que consideró “confianza legítima” y en situación de vulnerabilidad por razones económicas, por lo que dicho análisis no sólo debió cobijar a los ocupantes del espacio público de ciertos barrios de la ciudad, sino que debió extenderse a todos sin importar si algunos sectores eran considerados *“residenciales”* o no. En otras palabras, debió expandir el censo y los programas de reubicación a toda la población que derivaba su sustento de dicha actividad comercial. A juicio de la Sala, la respuesta de la entidad no tiene una justificación suficiente de por qué no hizo el censo en el barrio Girardot.

Además, se puede concluir que independiente del deber que le impone la Carta a las autoridades municipales para recuperar el espacio público, estas tienen la obligación de incorporar en los planes de recuperación la

provisión de alternativas económicas a favor de quienes dependen del comercio informal para su sustento diario y el de sus familias.

No obstante, a pesar de que la Alcaldía Municipal de Bucaramanga actuó parcialmente conforme a los mandamientos constitucionales para recuperar el espacio público, no censo a toda la población que ejercía la actividad informal en la ciudad de Bucaramanga, pues dicho censo no se realizó en el barrio Girardot, donde labora el actor y otros vendedores, ni tampoco los incluyó en los programas de reubicación creados por la autoridad municipal, dejando con su actuar desprotegidos a un grupo considerable de la población que deriva su sustento y el de su núcleo familiar de la venta informal.

Con base en el análisis previo, la Sala concluye que la Administración Municipal de Bucaramanga, desconoció los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, y al principio de confianza legítima, al trabajo y al mínimo vital del actor al no reconocerle su situación vulnerable y no orientarlo sobre las alternativas económicas o los planes de reubicación implementados por la autoridad municipal, donde podría ejercer su oficio legítimamente.

La Sala observa además que dichas irregularidades con el censo son generalizadas a todos los vendedores que ejercen la actividad informal en el barrio Girardot, por ello resulta procedente proteger el derecho fundamental al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso no solo del actor, sino también frente aquellas personas que se encuentran en la misma situación.

Es así como, pese a que por regla general los fallos de la Corte Constitucional en sede de tutela producen efectos *inter partes*, esta Corporación con el fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución y particularmente para proteger el derecho a la igualdad, ha admitido extender los efectos de sus decisiones en sede de tutela, otorgándole efectos *inter comunis*, cuando sea estrictamente necesario evitar la repetición de violaciones de los derechos tutelados.

Al respecto en la Sentencia SU-1023 de 2001, esta Corporación desarrolló las razones que justifican la extensión de los efectos a los fallos de tutela. En dicha oportunidad indicó:

“Existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los

no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercute, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.

En otras palabras, hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado.”

Siguiendo con el mismo lineamiento, en Sentencia T- 1258 de 2008, esta Corporación, reconoció el efecto *inter comunis* de la sentencia manifestando que, “(...) *el presente proveído, no quiere ser un nuevo factor de diferenciación injustificada entre las personas de talla baja al interior de la Corte Constitucional, por lo que se le debe dar a las personas de talla pequeña el tratamiento especial antes descrito, para asegurar su igualdad efectiva.*

Por ende, para el universo de personas que se encuentran en igualdad de condiciones que el tutelante, - esto es, personas con enanismo que acceden a la Corte Constitucional solicitando información en las dependencias de atención al público-, los efectos de esta sentencia no cobijarán solamente al demandante, sino que también beneficiarán a quienes ostenten la misma condición de ciudadanos de talla baja, siguiendo las reglas de atención a las personas con discapacidad, y las directrices de seguridad y atención, previamente expuestas (...)”

Igualmente, en la sentencia T 843 de 2009, la Corte Constitucional reiteró que “(...) *los efectos de la decisión del juez de tutela nunca son erga omnes; en todos los casos, aun en aquellos en que la decisión de tutela rebasa los efectos estrictamente inter partes del proceso, éste se traba entre una persona o personas que denuncian la vulneración de sus derechos fundamentales, y otra u otras a quien o a quienes se imputa dicha violación. Por ello el examen del juez de tutela no puede prescindir del estudio relativo sobre si la acción o la omisión de la*

persona o personas concretamente demandadas conduce a la violación de derechos fundamentales del o de los demandantes. Es decir, los efectos de la decisión primeramente se producen siempre entre las partes del proceso, sin perjuicio de que, en eventos especialísimos, como los que se acaban de comentar, puedan extenderse a terceras personas en virtud de las figuras de efectos “inter pares” o “inter comunes.

En otras palabras, hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración, tanto del derecho fundamental del tutelante, como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice, paradójicamente, en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran frente a la autoridad, en condiciones comunes a las del particular accionado (...). (subrayado fuera del texto)

Teniendo en cuenta lo mencionado con anterioridad, para esta Sala resulta importante, en aras de proteger los derechos fundamentales del actor y de aquellas personas que no interpusieron acción de tutela, **otorgar efectos inter comunis** a la presente decisión.

En consecuencia, la Sala ordenará a las entidades demandadas realizar nuevamente el censo de vendedores informales en el barrio Girardot de Bucaramanga e informar al actor y a los demás vendedores informales de dicho barrio, sobre los programas de capacitación, de formalización de la economía y los planes de reubicación existentes en la ciudad de Bucaramanga para los comerciantes informales, y brindarle la oportunidad de participar en tales programas, en caso de que así lo deseen

5. Conclusión

La Sala concederá la tutela a los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital del actor, así como los derechos de los demás vendedores informales del barrio Girardot de Bucaramanga, por las siguientes razones:

En primer lugar, la Sala observó que el peticionario y su núcleo familiar dependen de la actividad económica que el primero ejerce en el barrio Girardot. Además, el tutelante es una persona de 63 años de edad, con epilepsia, quien por estas razones difícilmente puede acceder al mercado laboral formal.

En segundo lugar, la actividad del actor estaba cobijada por la confianza legítima, ya que lleva trabajando más de 30 años en ventas informales

en el barrio Girardot –como fue respaldado por varios testimonios, y previamente la administración municipal le había dado licencias para el desarrollo de ese oficio, copia de las cuales se encuentran en el expediente.

En tercer lugar, si bien es cierto la Alcaldía de Bucaramanga debe velar por el mejor uso del espacio público y, en ese orden de ideas, puede adelantar programas de recuperación del espacio público, tales medidas, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, deben estar precedidas de estudios comprensivos de los impactos, censos de los afectados y diseño de programas que ofrezcan alternativas a quienes sufren impactos negativos según el grado de afectación sufrido. En este caso, si bien es cierto la administración adelantó un censo, éste no fue comprensivo, pues sin una debida justificación, no tuvo en cuenta a los vendedores informales del barrio Girardot. En este punto la Sala recuerda que los accionados se limitaron a afirmar que el censo no se llevó a cabo en ese barrio porque es “*residencial*”.

Las entidades accionadas también afirman que el peticionario podía haberse acercado al coliseo Peralta para ser censado; se observa que el peticionario efectivamente hizo uso de esta opción, pero tampoco logró ser censado porque “*no aparecía en pantalla*”. La Administración no desvirtuó esta afirmación.

Por último, se observa que otros vendedores informales del barrio Girardot de Bucaramanga se encuentran en la misma situación del actor, por cuanto sin justificación no fueron censados, pero sí son objetivos del programa de recuperación del espacio público.

Con base en lo anterior, se ordenará a las entidades demandadas realizar nuevamente el censo de vendedores informales en el barrio Girardot de Bucaramanga e informar al actor y a los demás vendedores informales de dicho barrio, sobre los programas de capacitación, de formalización de la economía y los planes de reubicación existentes en la ciudad de Bucaramanga para los comerciantes informales, y brindarle la oportunidad de participar en tales programas, en caso de que así lo deseen.

6. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia dictada el veintiuno (21) de junio de dos mil trece (2013), por el Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, que confirmó la decisión de primera instancia proferida el tres (3) de mayo de dos mil trece (2013) por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, que negó por improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Hugo Sierra Rojas en contra de la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, la Secretaría de Gobierno Municipal de Bucaramanga, el Departamento Administrativo- Defensoría del Espacio Público de Bucaramanga y la Inspección de Policía del Espacio Público de Bucaramanga. En su lugar, **CONCEDER** el amparo a los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la protección del principio de confianza legítima, al trabajo y al mínimo vital del actor, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: OTORGAR EFECTOS INTER COMUNIS a la presente decisión respecto de los vendedores del barrio Girardot de Bucaramanga a quienes no se les haya permitido censarse y a quienes no se les haya brindado información sobre los programas de capacitación, de formalización de la economía y los planes de reubicación existentes en la ciudad de Bucaramanga para los comerciantes informales.

TERCERO: En consecuencia, **ORDENAR** a la **Alcaldía Municipal de Bucaramanga y a la Defensoría del Espacio Público de la misma Ciudad**, que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, procedan a realizar nuevamente el censo de vendedores informales en el barrio Girardot de Bucaramanga e informen al señor **Hugo Sierra Rojas y a los demás vendedores informales** de dicho barrio, sobre los programas de capacitación, de formalización de la economía y los planes de reubicación existentes en la ciudad de Bucaramanga para los comerciantes informales, y les brinden la oportunidad de participar en tales programas, en caso de que así lo deseen.

CUARTO: Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Fuente: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-231-14.htm>