

Sentencia T-424/17

PROTECCION A LOS DERECHOS DE VENDEDORES INFORMALES EN EL MARCO DE PROCESOS DE RESTITUCION DE ESPACIO PUBLICO-Caso en que se desalojó y demolió kiosco que había construido accionante para desarrollar el ejercicio del comercio informal

ESPACIO PUBLICO-Naturaleza y protección

BIENES DE USO PUBLICO-Son inalienables, inembargables e imprescriptibles

ESPACIO PUBLICO-Deber de las autoridades de velar por su uso adecuado

DERECHO AL TRABAJO FRENTE A POLITICAS PUBLICAS DE RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Conflicto que se presenta en caso de ocupación indebida por parte de vendedores informales

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Tiene fundamento en el principio de buena fe

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Protección a ciudadanos de cambios bruscos e intempestivos efectuados por autoridades

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Presupuestos que deben acreditarse

Para efectos de dar aplicación al principio de confianza legítima, la Corte ha identificado que deben concurrir los siguientes presupuestos: “(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta conforme el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente; (iv) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la administración”.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Alcance

Aplicado a los procesos de restitución de espacio público, el principio de confianza legítima dispone que: (i) se aplica respecto de situaciones jurídicas que, o bien se encuentran en proceso de consolidación, o que indican que no

va a haber una modificación intempestiva o brusca, y que no que se deriven de simples percepciones subjetivas o psicológicas de los particulares; (ii) si el comportamiento de las autoridades administrativas dio lugar a hechos inequívocos, concluyentes, verificables y objetivados que propiciaron el surgimiento de expectativas legítimas consistentes en que la situación del vendedor informal era jurídicamente aceptada y, (iii) consecuentemente con las conductas posteriores asumidas por la Administración, el particular con base en los hechos descritos en el numeral (ii) anterior, entendió que podía permanecer en el tiempo su situación, tal circunstancia solo podría ser modificada mediante el ofrecimiento de medidas que faciliten la adaptación del afectado a la nueva situación. Ahora bien, dicho entendimiento supone que a partir de dichos actos o hechos concluyentes el administrado debe haber actuado de buena fe, obrando prudente y diligentemente, así, no podría configurarse la confianza legítima en condiciones de ausencia de buena fe y ausencia de la diligencia debida por parte de un particular.

POLITICAS PUBLICAS DE RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Deben respetar derecho al trabajo, confianza legítima y mínimo vital de vendedores informales

TENSION ENTRE PROTECCION DEL ESPACIO PUBLICO Y EL DERECHO AL TRABAJO AMPARADO POR LA CONFIANZA LEGITIMA-Subreglas jurisprudenciales establecidas en la sentencia T-257/17

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-No vulneración por cuanto no existieron actos u omisiones atribuidas a la administración que proporcionaran el surgimiento de una expectativa legítima para la venta de alimentos en kiosco

Referencia: Expediente T-6.018.329

Acción de tutela interpuesta por la ciudadana Ángela Patricia Herrera Colorado contra el municipio de Caldas (Antioquia).

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., cuatro (4) de julio de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. La señora Ángela Patricia Herrera Colorado interpuso acción de tutela contra el Municipio de Caldas (Antioquia), con el fin de obtener la protección de sus derechos a la vida digna, mínimo vital y al trabajo, los cuales considera que fueron vulnerados por la decisión de la administración de demoler el kiosco del cual derivaba su sustento. Afirmó la accionante que la administración no le ofreció de forma previa a la demolición, alternativas económicas u opciones de reubicación laboral; actuación que, a su juicio, desconoció el principio de confianza legítima, el cual debió ser aplicado al haber sido adoptadas medidas de recuperación del espacio público.

2. Por lo anterior, solicitó al juez de tutela que ordene a la autoridad accionada que le informe sobre la respectiva medida de reubicación laboral, la cual, a su juicio, debe hacerse en un lugar con similares condiciones a las del sitio del que fue desalojada.

B. HECHOS RELEVANTES

3. El veintidós (22) de junio de 2012, la señora Ángela Patricia Herrera Colorado solicitó al Secretario de Gobierno del municipio de Caldas (Antioquia), autorización para “*instalar un puesto informal de comidas en la vereda Primavera; que estaría ubicado en la Cr 50, al lado del taller PENFA, a borde de la carretera*”¹. Sin embargo, afirmó la actora que la entidad requerida no dio respuesta a dicha solicitud².

4. Adujo la accionante que, a finales de agosto del año 2012, construyó un kiosco sobre la margen izquierda de la Carrera 50, en la vereda Primavera, municipio de Caldas (Antioquia), en el cual vendía diferentes alimentos (empanadas, pasteles de pollo, tortas de carne, entre otros), con el fin de obtener los recursos económicos para garantizar su subsistencia y la de su núcleo familiar. Manifestó la señora Herrera Colorador que su núcleo familiar estaba integrado por su cónyuge e hijo, quienes a la fecha de interposición de

¹ Ver, Folio 16 del cuaderno No. 2. En adelante, siempre que se cite un folio, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, salvo que se indique lo contrario.

² Ver, Folio 15 del cuaderno No. 2.

la acción de tutela se encontraban desempleados y, su madre y abuela, quienes son adultos mayores con graves afectaciones en su salud³.

5. En noviembre de 2012, como consecuencia de una queja presentada por los habitantes del sector en el que fue ubicado el kiosco, la Secretaría de Planeación y Obras Públicas municipal realizó una visita de control urbanístico determinando que “[l]a construcción en mención se encuentra en Zona de Protección y de Retiro de la vía troncal, por lo que no se permite otorgar licencia de construcción, razón por la cual se advierte que se está incurriendo en una infracción urbanística, tipificada en el artículo 104 de la Ley 388 de 1997. Por lo tanto le solicitamos [al Secretario de Apoyo Ciudadano y Servicios Generales] proceder con la orden de demolición del rancho, de conformidad a la ley”.⁴

6. Por lo anterior, la Inspección Primera Municipal de Policía de Caldas (Antioquia) (en adelante, la “Inspección”), el dieciocho (18) de noviembre de 2012, avocó conocimiento de la queja mencionada, llamando a la accionante para que rindiera descargos sobre los hechos que motivaron dicha queja por parte de la comunidad. Luego, mediante auto del veintisiete (27) de noviembre de 2012, el Inspector, primero, declaró contraventora a la actora, por la violación del artículo 104 de la Ley 388 de 1977, reformada parcialmente por la Ley 810 de 2003 y, segundo, ordenó la demolición del kiosco construido⁵. Esta decisión fue impugnada por la accionante⁶.

7. Mediante auto del veinticuatro (24) de enero de 2013, la Inspección resolvió el recurso de reposición, en el sentido de no modificar el auto del veintisiete (27) de noviembre de 2012. Para fundamentar su decisión manifestó que la accionante no cuenta con permiso para el uso del suelo. En lo referente al derecho a la igualdad, señaló que no cabe cuando se está en contra de normas y, que por mandato de la Constitución las autoridades administrativas deben velar por la protección del espacio público (arts. 52, 63, 82, 102 de la Constitución Política)⁷.

³ En la demanda de tutela, la accionante afirmó: “Debo señalar que lo más traumático de la falta de los recursos económicos es las graves enfermedades que padecen mi abuela de 75 años de edad, quien padece de insuficiencia renal, mi madre quien tiene un diagnóstico de EPOC y mi padre, que a pesar de que se queda ocho días conmigo y otros 8 días donde un tío, a fin de alivianar la carga, tiene problemas cardíacos, y este año estuvo en dos oportunidades en cuidados especiales”. Ver, Folio 1 del cuaderno No. 2. Unido a ello, la actora aportó copia de su documento de identidad (accionante, 40 años) y de las señoras Blanca Fátima Colorado de Herrera (madre, 60 años) y Blanca Libia Vélez de Colorado (abuela, 75 años). Ver, Folios 7 a 9 del cuaderno No. 2.

⁴ Ver, Folio 13 del cuaderno No. 2.

⁵ Ver, Folio 18 del cuaderno No. 2.

⁶ La accionante impugnó el auto del veintisiete (27) de noviembre de 2012, dictado por la Inspección Primera Municipal de Policía de Caldas, argumentando que tal determinación desconocía el derecho a la igualdad, en la medida que existen otros vendedores informales en el sector, a los cuales, incluso, se les cobran impuestos por el uso del espacio público. Unido a ello, adjunto copia de una certificación expedida, el nueve (9) de enero de 2013, por la Junta de Acción Comunal de la vereda Primavera, en la que afirman que en ningún momento han presentado quejas por la instalación del kiosco por parte de la actora. Ver, Folios 20 y 21 del cuaderno No. 2.

⁷ Ver, Folios 22 y 23 del cuaderno No. 2.

8. Posteriormente, la misma Inspección por medio del auto del veintiséis (26) de agosto de 2015, “*por el cual se ordena la restitución de un bien de uso público y la demolición de una construcción que viola la ley 388 de 1977, modificada por la Ley 810 de 2003*”, resolvió, en primer lugar, ordenar a la accionante la restitución del bien de uso público sobre el cual construyó el kiosco y, en segundo lugar, ordenar la demolición de la construcción ilegal realizada por la actora.

9. El doce (12) de julio de 2016, la Junta de Acción Comunal de la vereda Primavera, informó a la Inspección sobre los problemas de seguridad que estaba causando el kiosco construido por la accionante. Por tanto, solicitaron autorización para demoler dicho local improvisado⁸.

10. El treinta y uno (31) de agosto de 2016, la Inspectora fijó en el kiosco aviso de notificación del auto por medio del cual se ordenó la restitución del bien de uso público y la demolición de la construcción realizada por la señora Herrera Colorado, la cual fue programada para el día dos (2) de septiembre del mismo año, a las 10: 00 A.M.⁹ Llegada la fecha y hora señalada, los funcionarios de la Alcaldía del municipio de Caldas (Antioquia), en compañía de un delegado de la Personería Municipal, adelantaron la diligencia de demolición del kiosco construido por la accionante¹⁰.

11. Por lo anterior, el seis (6) de septiembre de 2016, la señora Ángela Patricia Herrera Colorado interpuso acción de tutela contra el municipio de Caldas (Antioquia), al considerar que fueron vulnerados sus derechos a la vida digna, al mínimo vital y al trabajo, por la decisión de la entidad accionada de demoler el kiosco del cual derivaba su único sustento, sin que le hubiese sido informado, previamente, sobre una opción de reubicación laboral. Para la actora, tal actuación también constituye un desconocimiento del principio de confianza legítima. Con base en lo anterior, solicitó al juez de tutela se conceda la pretensión anteriormente relacionada (ver *supra*. numeral 2).

C. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

Alcaldía del municipio de Caldas (Antioquia)

12. Solicitó que se desestime la pretensión de la demanda de tutela, bajo el argumento de que en el proceso convencional adelantado contra la accionante se garantizó el derecho al debido proceso, otorgando los recursos para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción.

⁸ Ver, Folio 32 del cuaderno No. 2.

⁹ Ver, Folio 44 del cuaderno No. 2.

¹⁰ Según consta en el Acta de demolición del kiosco construido por la accionante, suscrita el dos (2) de septiembre de 2016, por los funcionarios de Espacio Público, de Infraestructura, de la Personería, de la Policía Nacional, de los Bomberos y de la Inspección Primera Municipal de Policía de Caldas (Antioquia). Ver, Folio 47 del cuaderno No. 2.

Manifestó que, en el presente asunto, no se configura un desconocimiento del principio de confianza legítima, en razón a que desde el primer día le fue advertido a la accionante que no podía ubicarse en el sector donde construyó el kiosco. Agregó que la reubicación laboral es una tarea que le corresponde al interesado en ejercer una actividad económica, con el previo cumplimiento de los requisitos legales.

D. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

Única instancia: Sentencia proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Caldas (Antioquia), el diecinueve (19) de septiembre de 2016

13. El Juez Segundo Promiscuo Municipal de Caldas (Antioquia) negó la solicitud de amparo elevada por la accionante. Luego de hacer una transcripción del artículo 53 de la Carta y de los artículos 37, 39, 62, 63, entre otros, del Código Sustantivo de Trabajo, el *a quo* señaló que la tutelante no aportó copia del contrato de trabajo o de prestación de servicios que demuestre alguna relación laboral con la accionada. Por lo tanto, manifestó que aquella debe acudir a la jurisdicción laboral ordinaria para reclamar el pago de las prestaciones, los salarios o las indemnizaciones correspondientes.

En relación con los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital, el juez consideró que no habían sido violados por la autoridad accionada, por cuanto no fue demostrado que la actora tuviera vínculo laboral con el municipio, ni que estuviera pendiente el pago de salarios o prestaciones a su favor.

Finalmente, en lo que respecta al espacio público, adujo que prevalece el interés general sobre el interés particular, por tal motivo, corresponde a la accionante adelantar ante la entidad competente los trámites para acceder a una reubicación laboral. En lo atinente a la multa impuesta por la Administración, señaló que la tutelante puede “*ejercer acción de revocatoria directa del acto administrativo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativ[o] (...)*”¹¹.

14. La anterior decisión no fue impugnada por ninguna de las partes.

E. PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

15. Mediante auto de fecha treinta (30) de mayo de 2017, en desarrollo del trámite de revisión, el Magistrado sustanciador de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional, dispuso practicar pruebas en sede de revisión, con el fin de allegar al proceso elementos de juicio relevantes para éste. En consecuencia, en la providencia referida se resolvió lo siguiente:

¹¹ Ver, Folio 64 del cuaderno No. 2.

“PRIMERO. Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE a la señora Ángela Patricia Herrera Colorado, quien actúa en calidad de accionante en el presente asunto, para que dentro del término de los dos (2) días siguientes al recibo de la notificación vía correo electrónico de esta providencia, informe:

(i) ¿Quiénes integran actualmente su núcleo familiar, de dónde derivan sus ingresos económicos y si tienen alguna profesión, arte u oficio? Para el efecto, se sirva remitir copia de los documentos de identidad de todos los integrantes del grupo familiar con el que convive.

(ii) Si es dueña de bienes muebles o inmuebles, indicando, en caso positivo, ¿cuál es su valor y la renta que pueda derivar de ellos?

(iii) ¿Cuál es su situación económica actual?, señalando ¿quiénes dependen económicamente de la accionante?

(iv) ¿La Alcaldía del municipio de Caldas (Antioquia), la Inspección de Policía de dicho municipio o cualquiera de sus dependencias, le ofreció alguna alternativa económica u opción laboral, antes, durante o después de que se efectuara la demolición del kiosco?

(v) Debido a la demolición del kiosco en el que trabajaba ¿se reubicó por sus propios medios en otro lugar del municipio de Caldas (Antioquia)? ¿Qué actividad económica o comercial desempeña actualmente?

(vi) ¿Ha recibido alguna clase de capacitación o apoyo por parte de la Alcaldía Municipal de Caldas (Antioquia) para acceder a los programas y planes de formalización económica de trabajadores informales?

SEGUNDO. Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE al señor Carlos Eduardo Durán Franco, Alcalde del municipio de Caldas (Antioquia), o quien haga sus veces, para que dentro del término de los dos (2) días siguientes al recibo de la notificación vía correo electrónico de esta providencia, proceda a informar:

(i) Sobre el procedimiento que adelantó para la restitución de un bien de uso público y la demolición del kiosco construido por la señora Ángela Patricia Herrera Colorado. Para tal efecto, se sirva remitir copia de los documentos que así lo acrediten, incluyendo

sin limitarse, a las actuaciones surtidas ante el juez de primera instancia.

(ii) ¿Informó u ofreció antes, durante o después del procedimiento de restitución del bien de uso público y la demolición del kiosco, alguna alternativa económica u opción de reubicación laboral a la señora Ángela Patricia Herrera Colorado?

(iii) La señora Ángela Patricia Herrera Colorado presentó derecho de petición, el 22 de junio de 2012, ante el Secretario de Gobierno del municipio de Caldas (Antioquia), con el fin de que se concediera permiso para instalar un kiosco para la venta de alimentos. ¿Cuándo y en qué términos fue respondida dicha solicitud? Para tal efecto, se sirva remitir copia de la respectiva respuesta, allegue copia de la normatividad que regula las autorizaciones para usufructuar el espacio público.

(iv) ¿Existen en el municipio de Caldas (Antioquia) normatividad, políticas públicas, programas o medidas que ofrezcan alternativas de formalización de actividades económicas u opciones de reubicación laboral, a los vendedores informales?

(v) ¿Existe en el municipio registro de vendedores informales y que efecto tiene el mismo? ¿Cuál fue la última fecha de actualización?

(vi) Si existe el registro o censo de vendedores informales, ¿La señora Ángela Patricia Herrera Colorado está incluida en el mismo? Si no es así ¿Por qué no fue incluida la accionante durante el procedimiento de restitución del espacio público que se adelantó en su contra?

TERCERO. *Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE a la señora María Alejandra Soto Echeverri, Inspectora Primera Municipal de Policía de Caldas (Antioquia), o quien haga sus veces, para que dentro del término de los dos (2) días siguientes al recibo de la notificación vía correo electrónico de esta providencia, proceda a informar:*

(i) Sobre la participación que tuvo la Inspección Primera Municipal de Caldas en el procedimiento que se adelantó para la restitución de un bien de uso público y la demolición del kiosco construido por la señora Ángela Patricia Herrera Colorado. Para el efecto, se sirva remitir copia de todas las actuaciones y documentos en los que conste dicho procedimiento.

(ii) *¿Alguna de las autoridades administrativas del municipio de Caldas (Antioquia) informó u ofreció antes, durante o después del procedimiento de restitución del bien de uso público y la demolición del kiosco, alguna alternativa económica u opción de reubicación laboral a la señora Ángela Patricia Herrera Colorado?*

CUARTO. *Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE a la Personería Municipal de Caldas (Antioquia), para que dentro del término de los dos (2) días siguientes al recibo de la notificación vía correo electrónico de esta providencia, proceda a informar:*

(i) *Sobre la participación que tuvo la Personería Municipal de Caldas (Antioquia) en el procedimiento que adelantó dicho municipio para la restitución de un bien de uso público y la demolición del kiosco construido por la señora Ángela Patricia Herrera Colorado. Para el efecto, se sirva remitir copia de todas las actuaciones y documentos en los que conste dicho procedimiento.*

(ii) *¿Alguna de las autoridades administrativas del municipio de Caldas (Antioquia) informó u ofreció antes, durante o después del procedimiento de restitución del bien de uso público y la demolición del kiosco, alguna alternativa económica u opción de reubicación laboral a la señora Ángela Patricia Herrera Colorado?*

(iii) *¿Qué políticas o medidas adopta la Personería para garantizar los derechos fundamentales de los vendedores informales que son retirados del espacio público por la administración?*

QUINTO. *Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Caldas (Antioquia), para que dentro del término de los dos (2) días siguientes al recibo de la notificación vía correo electrónico de esta providencia, proceda a remitir copia de todos los documentos allegados al juzgado en el presente proceso, incluyendo pero sin limitarse a, la contestación de la demanda de tutela radicada por la Alcaldía del municipio de Caldas (Antioquia).*

SEXTO. *En cumplimiento del artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional, PONER a disposición de las partes o de los terceros con interés, todas las pruebas recibidas en virtud de lo dispuesto en el presente auto, para que se pronuncien sobre las*

mismas en un término de un (1) día calendario a partir de su recepción”.

16. Mediante oficio del doce 12 de junio del año en curso, la Secretaria General de la Corte Constitucional, informó y remitió al Magistrado sustanciador las respuestas a las pruebas solicitadas en el auto de fecha treinta (30) de mayo de 2017.

17. Respuesta de la accionante. La señora Ángela Patricia Herrera Colorado, actuando en nombre propio, respondió al requerimiento de la Corte, en los siguientes términos:

- (i) Con relación a la primera pregunta, indicó que es ama de casa y que se encuentra desempleada. Informó que su grupo familiar actualmente subsiste de la “*misericordia de la gente*” y está conformado por: (a) el señor Bernardo Alirio Martínez Molina, quien se encuentra desempleado desde agosto del año 2016; (b) el joven Fabio Andrés Martínez Herrera, quien se encuentra desempleado desde hace tres (3) meses; y (c) las señoras Blanca Fátima Colorado de Herrera y Blanca Livia Vélez, que debido a su avanzada edad ya no pueden trabajar.
- (ii) En lo referido al segundo interrogante, manifestó que no tiene bienes materiales y, por lo tanto, no recibe renta alguna.
- (iii) En cuanto a la tercera pregunta, afirmó que su situación económica es crítica, en tanto no cuenta con una fuente de ingresos para garantizar su subsistencia ni la de su familia, especialmente, la de su madre y su abuela, quienes se encuentran en delicado estado de salud. Señaló que, por la falta de recursos, su hermano asumió el cuidado de su padre.
- (iv) Con respecto a la cuarta pregunta, aseveró que en ningún momento la entidad accionada o cualquiera de sus dependencias le ha brindado ayuda -entiéndase alternativa económica u opción de reubicación laboral-, a pesar de que ella había solicitado autorización para instalar el kiosco.
- (v) Frente al quinto ítem, indicó que luego de la demolición de su kiosco, no ha podido reubicarse en otro sitio por falta de recursos.
- (vi) Finalmente, informó que la autoridad accionada no le ha brindado capacitación o apoyo para acceder a los programas de formalización económica de trabajadores informales.

18. Respuesta de la entidad accionada. El señor Andrés Camilo Rubiano Arroyave, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía del municipio de Caldas (Antioquia), en respuesta a los interrogantes formulados por la Corte, manifestó:

- (i) El procedimiento de restitución de espacio público fue adelantado por la Inspección Primera Municipal de Policía. El expediente de dicha actuación fue remitido al juez de tutela de primera instancia.
- (ii) En ningún momento se ofreció a la accionante alguna alternativa o reubicación laboral, “*pues se desconocía su situación económica*”. Debido a que en forma clandestina la actora “*empezó a armar una especie de cuchitril*”, no se sabía de quién o para qué se había instalado el mismo. Por ello, se dio comienzo al proceso contravencional.
- (iii) Es cierto que la accionante presentó un derecho de petición el veintidós (22) de junio de 2012, radicado No. 008855, ante la Administración saliente. Sin embargo, al buscar en el archivo municipal no se encontró la respuesta a dicha solicitud.
- (iv) En el plan de desarrollo 2016-2019 se encuentran estadísticas sobre la informalidad de los comerciantes. Indica que el alto porcentaje de negocios que funcionan informalmente, es decir, sin el pleno cumplimiento de las normas que regulan el comportamiento de los negocios, es una característica común de las economías en desarrollo. Señala que, en términos generales, la magnitud de este fenómeno refleja la brecha existente entre los costos y beneficios asociados al cumplimiento de normas. La mayoría de los “*venteros informales*”, son de otras regiones, definiéndose “*venteros golondrina*”, por eso, se dificulta crear un programa que ofrezca alternativas claras de formalización y reubicación laboral.
- (v) No existe un registro oficial actualizado de vendedores informales, por las razones expuestas en el numeral anterior.
- (vi) Si en el pasado existió un registro de vendedores informales, ignoramos si la accionante fue incluida o no, por tanto, se atienden al registro que aquella tenga.
- (vii) Finalmente, manifiesta que respecto a otras inquietudes, se acogen a lo expuesto en la contestación remitida al juez de primera instancia.

19. Respuesta de la Personería Municipal de Caldas (Antioquia). La señora María Rosalba Valencia Arrubla, en calidad de Personera del municipio de Caldas (Antioquia), informó lo siguiente:

- (i) En primer lugar, manifestó que la Personería municipal verificó que la documentación relacionada con el proceso policivo seguido contra la accionante estuviera conforme a los cánones legales. Por otro lado, vigiló que las actuaciones que adelantó la Inspección Primera del municipio respetara el derecho al debido proceso de la tutelante. Además, procuró por la conservación de los “*enseres*” propiedad de la afectada.
- (ii) En segundo lugar, informó que dicha entidad no tiene conocimiento sobre el hecho de que la autoridad accionada haya ofrecido a la actora alguna alternativa económica u opción de reubicación laboral.

- (iii) Por último, afirmó que “[d]ebido a su precaria situación económica la Personería no cuenta con el recurso humano suficiente que permita adoptar políticas y establecer medidas más allá de asesorar a los vendedores informales y realizar los derechos de petición que estos interponen a su nombre, cuando se les comunica que van [a ser] retirados del espacio público, solicitando a la Administración Municipal se les informe a dónde van [a ser] reubicados una vez se les exija el retiro del espacio público”.

20. Respuesta del Juez Segundo Promiscuo Municipal de Caldas (Antioquia). El señor Jesús Hernán Puerta Jaramillo, fungiendo como Juez Segundo Promiscuo Municipal de Caldas (Antioquia), remitió copia de los documentos aportados por la accionante al proceso de tutela, indicando que la entidad accionada con su contestación no allegó soporte alguno. Para tal efecto, allegó copia de los documentos de identidad de la actora, su madre y su abuela, así como copia de la epicrisis y de la autorización de servicios de salud requeridos por esta última.

21. Respuesta de la Inspección. La Inspectora Primera Municipal de Policía de Caldas (Antioquia) no respondió las preguntas formuladas por el Magistrado sustanciador. Sin embargo, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía, actuando en representación de dicha dependencia, remitió: (i) copia de una encuesta del Sisben realizada a la actora y su grupo familiar, de fecha veintinueve (29) de septiembre de 2011, y (ii) un (1) CD con la copia del expediente del proceso policivo que adelantó la Inspección en contra de la accionante.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

22. Esta Corte es competente para conocer de esta acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del Auto del dieciséis (16) de marzo de 2017, expedido por la Sala de Selección de Tutela Número Tres de esta Corte, que decidió someter a revisión la decisión adoptada por el juez de primera instancia.

B. CUESTIONES PREVIAS – PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

23. En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional dictada en la materia¹², y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual solo procede excepcionalmente como

¹² Ver, entre otras, sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015, T-548 de 2015 y T-317 de 2015.

mecanismo de protección *definitivo* (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o (ii) cuando existiendo, ese medio carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto. Así mismo, procederá como mecanismo *transitorio* cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, el accionante deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario¹³.

24. Antes de realizar el estudio de fondo de la acción de tutela seleccionada, la Sala procederá primero a verificar si esta cumple los requisitos de procedibilidad.

Procedencia de la acción de tutela – Caso concreto

25. *Legitimación por activa*: Al regular la acción de tutela, la Constitución establece quiénes son los legitimados para interponerla. Dice al respecto el artículo 86: “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar [...], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales” (subrayas fuera del texto original). En desarrollo de esta norma, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 reguló las distintas hipótesis de legitimación en la causa por activa. En este caso concreto, observa la Sala que la señora Ángela Patricia Herrera Colorado es titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, y presentó la acción de tutela a nombre propio, acorde con lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta Política y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, por lo cual la Sala concluye que existe legitimación en la causa por activa.

26. *Legitimación por pasiva*: La acción de tutela se dirige contra Alcaldía del municipio de Caldas (Antioquia), entidad de naturaleza pública y, por lo tanto, susceptible de ser demandada mediante la acción de tutela (C.P. 86°, Decreto 2591 de 1991 art. 1° y art. 13°). Por lo anterior, la Sala observa la existencia de legitimación por pasiva en el presente asunto.

27. *Inmediatez*: El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela podrá interponerse “en todo momento y lugar”. La jurisprudencia constitucional ha entendido que por esa razón no es posible establecer un término de caducidad de la acción de tutela, pues ello sería

¹³ Decreto 2591 de 1991, artículo 8. La tutela como mecanismo transitorio. “Aun cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado. En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela. (...)”

contrario al artículo citado¹⁴. Con todo, ha aclarado que lo anterior no debe entenderse como una facultad para presentar la acción de tutela en cualquier momento, ya que ello pondría en riesgo la seguridad jurídica y desnaturalizaría la acción, concebida, según el propio artículo 86, como un mecanismo de “*protección inmediata*” de los derechos alegados.

28. Por lo anterior, a partir de una ponderación entre la no caducidad y la naturaleza de la acción, se ha entendido que la tutela debe presentarse en un término razonable, pues de lo contrario podrá declararse improcedente¹⁵. No existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, sino que al juez de tutela le corresponde evaluar, a la luz de las circunstancias de cada caso, lo que constituye un término razonable. Esto implica que la acción de tutela no puede ser rechazada con fundamento en el paso del tiempo, sino que debe el juez estudiar las circunstancias con el fin de analizar la razonabilidad del término para interponerla¹⁶.

29. En el asunto *sub examine*, la Sala encuentra acreditado el requisito de inmediatez, en tanto del acervo probatorio se observa que entre el momento que se llevó a cabo la diligencia de demolición del kiosco construido por la accionante (dos (2) de septiembre de 2016)¹⁷ y la fecha de presentación de la demanda de tutela (seis (6) de septiembre de 2016)¹⁸, tan solo transcurrió un término de cuatro (4) días, el cual se considera prudente y razonable para el ejercicio de la acción constitucional¹⁹.

30. *Subsidiariedad*: El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “*solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”. Teniendo en cuenta esta norma, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de la tutela la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la tutela como mecanismo transitorio para remediar un perjuicio irremediable.

31. La jurisprudencia constitucional ha entendido que el requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando ellas sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. Ha sostenido también que una acción judicial es *idónea* cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es *efectiva* cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados²⁰.

¹⁴ Ver sentencia C-543 de 1992.

¹⁵ Ver sentencia SU-961 de 1999.

¹⁶ Ver sentencia T-246 de 2015.

¹⁷ Ver, Folio 47 del cuaderno No. 2.

¹⁸ Ver, Folio 4 del cuaderno No. 2.

¹⁹ Ver, sentencia T-231 de 2014.

²⁰ Ver, sentencia T-211 de 2009.

32. La idoneidad y efectividad de los medios de defensa judicial no pueden darse por sentadas ni ser descartadas de manera general sin consideración a las circunstancias particulares del caso sometido a conocimiento del juez²¹. En otros términos, no puede afirmarse que determinados recursos son siempre idóneos y efectivos para lograr determinadas pretensiones sin consideración a las circunstancias del caso concreto.

33. Entre las circunstancias que el juez debe analizar para determinar la idoneidad y efectividad de los medios de defensa judicial se encuentra la condición de la persona que acude a la tutela. En efecto, según la jurisprudencia, la condición de sujeto de especial protección constitucional y la de debilidad manifiesta del accionante es relevante para analizar si los medios ordinarios de defensa judicial son idóneos y efectivos, lo cual, no indica que el requisito de subsidiariedad se desplace, sino que por el contrario su valoración se flexibiliza, así *“se hace más flexible para [dicho] sujeto pero más riguroso para el juez”*²².

34. Respecto a los procesos policivos, el artículo 105 del CPACA (previsto en la Ley 1437 de 2011)²³, dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley, tales como las relacionadas con el amparo de la posesión, la tenencia o la servidumbre. En estos eventos las autoridades de policía ejercen funciones jurisdiccionales y, en esta medida, las providencias que dictan, son actos jurisdiccionales, excluidos del control por parte del juez administrativo²⁴.

35. No obstante lo anterior, en cuanto a las decisiones adoptadas por autoridades administrativas en procesos policivos relacionados con la restitución de bienes de uso público, el desalojo y la demolición de inmuebles que invaden el espacio público, entre otros, tanto la Corte Constitucional²⁵ como el Consejo de Estado²⁶ han determinado que se tratan de actos

²¹ Ver, sentencia T-222 de 2014.

²² Ver, sentencia T-662 de 2013.

²³ Esta disposición reproduce el mismo contenido normativo que estaba dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo.

²⁴ Ver, sentencias T-149 de 1998 y T-210 de 2010.

²⁵ La Corte ha señalado que: *“No se debe olvidar que la finalidad del proceso policivo, en la restitución del espacio público, es la rápida y efectiva defensa de los bienes de uso público, lo que explica su carácter breve, sumario y la remisión de las partes al proceso contencioso administrativo como escenario donde se pueden plantear las irregularidades que pudieran presentarse en el curso y decisión del proceso policivo”*. Ver, sentencia T-545 de 2001.

²⁶ En este sentido, se debe tener en cuenta que en la sentencia de veintiséis (26) de julio de 2001, la Sección Quinta del Consejo de Estado precisó que mediante: *“los juicios de policía se dirimen conflictos entre las partes, [los cuales] son distintos de aquellas actuaciones que culminan con la aplicación de medidas de policía (...) puramente administrativas”*. En esa dirección, el alto tribunal señaló que en el evento de: *“restitución de bienes de uso público, la autoridad administrativa no actúa como juez, entendiendo esta institución en su sentido lato, es decir, como aquella que dirime imparcialmente controversias entre dos partes que persiguen intereses opuestos”* Ver, Auto de tres (3) de mayo de 1990, Sección Tercera, Consejero Ponente: José Antonio de Irisarri Restrepo. Al respecto, conviene precisar que estas son decisiones anteriores a la entrada en vigencia del CPACA, en el cual, pareciera en opinión de doctrinantes haber sido excluido del control judicial, incluso los procesos policivos de restitución de bienes de uso público. No obstante, a la fecha,

administrativos que pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por ejemplo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (Art. 138 del CPACA). Ello, por cuanto, en dichos procedimientos, la autoridad administrativa no actúa en ejercicio de competencias jurisdiccionales que le permiten, entre otras cosas, dirimir imparcialmente un conflicto entre partes, sino en virtud de la función administrativa que, en restitución del espacio público, contribuye a brindar una protección rápida y efectiva sobre los bienes de uso público²⁷.

36. En esa medida, la Corte ha determinado que, cuando se trata de solicitudes de amparo relacionadas con actos administrativos adoptados por autoridades administrativas en juicios de policía de restitución de bienes de uso público, la acción de tutela, por regla general, se torna improcedente, debido a la existencia de mecanismos ordinarios de defensa judicial. Sin embargo, excepcionalmente, conforme a las reglas de procedencia definidas por la Constitución (art. 86, C.P.) y la ley (art. 6, Decreto 2591/91), tal acción constitucional procederá: (i) como mecanismo definitivo, cuando el medio de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo carezca de idoneidad o eficacia para salvaguardar los derechos del peticionario o; (ii) como mecanismo transitorio de amparo, para evitar la configuración de un perjuicio irremediable²⁸.

37. En el asunto bajo estudio, el juez de tutela que dictó sentencia en única instancia, negó el amparo solicitado, entre otras razones, por considerar que la actora podía acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar la legalidad de los actos administrativos expedidos por la autoridad accionada. Incluso, señaló que la accionante tenía a su disposición acciones laborales ordinarias para demostrar la relación laboral con la Administración y, en efecto, reclamar el pago de las prestaciones laborales correspondientes.

38. En primer lugar, la Sala advierte que el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Caldas (Antioquia) realizó un análisis desprevenido del requisito de subsidiariedad, desconociendo no solo las particularidades del caso concreto, sino también el precedente fijado por la Corte. En efecto, llama la atención de la Sala que el juez se limitara a citar de manera descontextualizada normas y jurisprudencia relativa al contrato de trabajo y causales de terminación por justa causa, cuando los fundamentos fácticos de la demanda de tutela plantean una problemática constitucional muy diferente.

39. En segundo lugar, conforme con los hechos que motivaron la acción, en principio, la accionante contaría con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la legalidad de los actos administrativos que ordenaron la restitución del bien de uso público y la

no se ha proferido un pronunciamiento en este sentido por parte del Consejo de Estado, por lo cual la Corte entiende que la jurisprudencia mencionada se encuentra vigente.

²⁷ Ver, T-545 de 2001, T-210 de 2010, T-437 de 2012 y T-257 de 2017.

²⁸ *Ibidem*.

demolición del kiosco. Sin embargo, dentro de los hechos probados y aportados al expediente por la accionada, se constata la existencia de varios factores que demuestran la inseguridad jurídica y administrativa a la que se encuentra expuesta la accionante por los actos de la administración: (i) se trata de una mujer sin profesión u oficio, por lo que *prima facie* se evidencia una potencial vulneración de los derechos al mínimo vital y al trabajo, además de la presunta afectación al principio de confianza legítima, el cual se estudiará más adelante; (ii) de escasos recursos; (iii) que responde económicamente por su cónyuge, su hijo y tres adultos mayores; (iv) que desde hace aproximadamente cuatro (4) años su manutención y la de su núcleo familiar dependía, exclusivamente, de la venta informal de alimentos que realizaba, con ayuda de su cónyuge, en el inmueble que demolió la entidad accionada²⁹, y (v) que la accionante agotó los recursos administrativos dentro del proceso de restitución del espacio público, recursos que le fueron negados por la administración.

40. En suma, la Sala concluye que, contrario a lo sostenido por el juez de única instancia, la presente demanda de tutela acredita el requisito de subsidiariedad, en tanto quedó demostrado que por la situación particular de la accionante, así como la de su núcleo familiar, los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo carecen de eficacia para proteger los derechos fundamentales de la tutelante y de los sujetos de especial protección constitucional que integran su grupo familiar.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

41. Acorde con los fundamentos fácticos expuestos en la Sección I de esta providencia, le corresponde a la Sala Tercera de Revisión determinar si en el presente caso: ¿Vulneró el municipio de Caldas (Antioquia) el principio de confianza legítima y, consecuentemente, los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo de la señora Ángela Patricia Herrera Colorado, al disponer la restitución del espacio público, sin implementar una política pública para mitigar el daño causado por la ejecución de esa medida?

42. Para resolver el problema planteado, la Sala procederá a: (i) identificar el fundamento constitucional y legal del deber de protección del espacio público; (ii) reiterar la jurisprudencia en materia de protección de los derechos fundamentales de los vendedores informales en procesos de restitución del espacio público, y la aplicación del principio de confianza legítima como instrumento para conciliar los intereses en tensión. Por último, realizará el análisis del caso concreto.

²⁹ En sentencia T-231 de 2014, en un asunto similar al presente, la Corte admitió la procedencia excepcional de la acción de tutela que fue presentada por un vendedor de “comidas rápidas” contra la Administración local, por haber sido desalojado del sitio en el que ejercía el comercio informal y del cual derivaba su único sustento y el de su familia.

D. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

43. Con relación al concepto de espacio público, la Corte ha señalado que se trata de *“una garantía constitucional compuesta de bienes inmuebles públicos destinados a la satisfacción del interés general y la utilización colectiva”*.³⁰ Tal definición se acompasa con lo previsto en el artículo 63 de la Carta, de acuerdo con el cual los bienes de uso público -pertenecientes al espacio público-, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que implica que no pueden ejercerse derechos reales sobre ellos, no se adquieren por el paso del tiempo, ni pueden ser objeto de uso comercial para satisfacer intereses particulares.³¹

44. Por mandato de la Constitución (art. 82, C.P.), el Estado es el responsable de *“velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”*. Tal salvaguarda a los espacios de uso común, se relaciona con el cumplimiento de los fines del Estado (art. 2 C.P.), en la medida que busca garantizar el goce y ejercicio de los derechos de todos los habitantes del territorio, tales como la libre circulación, la seguridad, accesibilidad, medio ambiente, entre otros.³²

45. Para dar cumplimiento a dicho mandato, la Constitución asigna a las autoridades administrativas municipales, concejos y alcaldes, la competencia para regular los aspectos esenciales y protección del espacio público. Por un lado, el artículo 313 Superior establece que los concejos municipales son competentes para reglamentar los usos del suelo (núm. 7) y, por el otro, el artículo 315 constitucional consagra que los alcaldes tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico, integrado por las normas que expida el concejo municipal, lo que implica que deben hacer cumplir *“las normas relativas a la protección y acceso al espacio público”*³³.

46. En ese orden, al alcalde, como primera autoridad del municipio, le corresponde hacer cumplir por todos los ciudadanos las normas relativas a la protección y acceso al espacio público. El ejercicio de dicha facultad debe realizarse conforme a las normas constitucionales, legales y las que expidan

³⁰ Ver, sentencia T-257 de 2017. En esa misma línea, la Corte en sentencia T-508 de 1992 manifestó: *“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”*.

³¹ De acuerdo con el artículo 5º de la Ley 9 de 1989 el espacio público es el *“conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.”*

³² Ver, sentencia T-578 de 2015.

³³ Ver, sentencia SU-360 de 1999.

los consejos municipales. Así, por ejemplo, la Ley 388 de 1997³⁴ y el Decreto Reglamentario 1504 de 1998³⁵, disponen que las autoridades municipales y distritales deben reglamentar la administración y conservación del espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial. Así, cuando un sector social incurra en el abuso del espacio público, le corresponde al alcalde su recuperación. Al efecto, cuando se ha generado una invasión, se recurre a dar la orden de desalojo, actuación que se desarrolla en colaboración con la fuerza pública³⁶.

47. Cabe resaltar que, en sentencia C-265 de 2002, la Corte fundamentó constitucionalmente la necesidad de proteger el espacio público en la importancia de hacer realidad el proyecto de Estado consagrado en la Constitución de 1991, el cual debe procurar por garantizar los derechos sociales y colectivos, como la recreación (art. 52, C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (Ibíd.), y el goce de un medio ambiente sano (art. 79, C.P.); derechos cuya realización depende de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes.³⁷

48. Conforme a lo anterior, se concluye que el buen uso, el libre acceso y la preservación del espacio público son aspectos que en una sociedad contribuyen a mejorar la calidad de vida y *“a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.”*³⁸ Por ello, la Constitución asigna a los alcaldes la competencia para proteger la integridad del espacio público, a través de la aplicación de medidas administrativas o policivas.

49. No obstante, la Corte ha advertido que el ejercicio de dicha facultad no puede operar de manera irrestricta y sin considerar las circunstancias del caso concreto, dado que existen situaciones en que la ocupación del espacio público obedece a las barreras de acceso al mercado laboral y a la necesidad que tienen las personas en condiciones de pobreza de obtener recursos para garantizar su subsistencia. Por ello, a continuación se exponen los fundamentos y las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional en relación con la protección de los derechos fundamentales de los vendedores informales.

³⁴ Ley 388 de 1997, *“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”*, artículos 5 y 6.

³⁵ Decreto 1504 de 1998, *“Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”*, artículo 7.

³⁶ Ver, sentencia T-257 de 2017.

³⁷ Sobre la relevancia constitucional de la protección del espacio público, la Corte ha determinado que: *“[l]a calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.”* Ver, sentencia C-265 de 2002.

³⁸ Ibídem.

E. PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE LOS VENDEDORES INFORMALES EN EL MARCO DE PROCESOS DE RESTITUCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

50. La Corte Constitucional ha estudiado los problemas jurídicos y sociales que genera la ocupación del espacio público por parte de personas que ejercen el comercio informal³⁹. Ello, en mayor medida, al revisar acciones de tutela que han sido interpuestas por vendedores informales contra las decisiones que ha adoptado la Administración para lograr la recuperación del espacio público.

51. En esos casos, la Corte ha identificado que entran en colisión dos valores de rango constitucional, por un lado, el deber del Estado de proteger el espacio público, con el fin de garantizar que su utilización efectiva sea para el uso común, y por otro, la efectividad de los derechos fundamentales de los vendedores informales, que se ven obligados a ocupar el espacio público para obtener los recursos básicos para subsistir⁴⁰. Para resolver esta tensión, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se deben analizar de manera conjunta, cuando menos, dos aspectos: la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los vendedores informales⁴¹, y el principio de confianza legítima aplicado a las actuaciones tendientes a la restitución del espacio público. En razón a ello, la jurisprudencia constitucional ha acudido al principio de confianza legítima como instrumento para conciliar los derechos y deberes constitucionales en tensión⁴².

52. En lo que respecta a la situación en que se encuentran las personas que ejercen el comercio informal, la Corte en sentencia T-244 de 2012, explicó que *“la venta informal es una forma de precariedad laboral que pone al individuo en situación de vulnerabilidad, ya que se trata de trabajos mal remunerados, inexistencia de estabilidad laboral, falta de afiliación al sistema de seguridad social y de salud e ingresos fluctuantes, que en su conjunto limitan la posibilidad de autodeterminación del individuo. Además, razonó que la economía informal es el resultado de la exclusión sistemática de cierta población, por lo que advirtió que causas externas les impide desarrollar con libertad y autonomía el proyecto de vida”*⁴³. (Negrillas fuera de texto original).

53. Dicha protección no opera de plano, puesto que para determinar si una persona hace parte de ese sector vulnerable de la población, la Administración y, si es el caso, el juez constitucional deben evaluar la situación socio-económica de quien solicita la protección de sus derechos en calidad de vendedor informal. De este modo, no solo se garantiza que se preste la asistencia adecuada, sino que se impide que personas ajenas a dicha situación de vulnerabilidad resulten beneficiadas de manera injustificada.

³⁹ Ver, sentencia T-222 de 1992.

⁴⁰ Ver, sentencia T-607 de 2015.

⁴¹ Ver, entre otras, sentencias T-773 de 2007, T-053 de 2008, T-244 de 2012 y T-257 de 2017.

⁴² Ver, sentencia T-028 de 2008.

⁴³ Ver, sentencias T-244 de 2012, T-231 de 2014, T-607 de 2015, entre otras.

54. Con relación al principio de confianza legítima, esta Corte ha reiterado que es una manifestación de los principios de buena fe (art. 83, C.P.)⁴⁴, de respeto por el acto propio y de seguridad jurídica⁴⁵. Puntualmente, la Sala Plena de esta Corporación ha establecido que la confianza legítima se refiere a que:

“[E]l Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un periodo de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático”⁴⁶.

55. Para efectos de dar aplicación al principio de confianza legítima, la Corte ha identificado que deben concurrir los siguientes presupuestos: *“(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta conforme el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente; (iv) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la administración”⁴⁷.*

56. Aplicado a los procesos de restitución de espacio público, el principio de confianza legítima dispone que: (i) se aplica respecto de situaciones jurídicas que, o bien se encuentran en proceso de consolidación, o que indican que no va a haber una modificación intempestiva o brusca, y que no que se deriven de simples percepciones subjetivas o psicológicas de los particulares; (ii) si el comportamiento de las autoridades administrativas dio lugar a hechos inequívocos, concluyentes, verificables y objetivados que propiciaron el surgimiento de expectativas legítimas consistentes en que la situación del vendedor informal era jurídicamente aceptada y, (iii) consecuentemente con

⁴⁴ El artículo 83 de la Constitución Política de 1991 prescribe 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 estos.”* Ver, sentencias C-544 de 1994, T-295 de 1999, T-048 de 2009, T-578 de 2015, entre otras.

⁴⁵ Ver, sentencia T-607 de 2015.

⁴⁶ Ver, sentencia C-131 de 2004.

⁴⁷ Ver, sentencias C-156 de 2013, C-157 de 2013, C-279 de 2013, C-083 de 2014, C-507 de 2014, C-880 de 2014.

las conductas posteriores asumidas por la Administración, el particular con base en los hechos descritos en el numeral (ii) anterior, entendió que podía permanecer en el tiempo su situación, tal circunstancia solo podría ser modificada mediante el ofrecimiento de medidas que faciliten la adaptación del afectado a la nueva situación. Ahora bien, dicho entendimiento supone que a partir de dichos actos o hechos concluyentes el administrado debe haber actuado de buena fe, obrando prudente y diligentemente, así, no podría configurarse la confianza legítima en condiciones de ausencia de buena fe y ausencia de la diligencia debida por parte de un particular.

57. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha concluido en aplicación del principio de confianza legítima que la Administración no podría actuar de manera sorpresiva e intempestiva contra los vendedores informales, cuando ha generado en ellos expectativas legítimas por exteriorizar conductas objetivamente concluyentes al tolerar el uso del bien público para el ejercicio de su actividad laboral, sin ofrecerle alguna medida que haga soportable dicha carga para el particular⁴⁸. Cabe precisar que, si bien es cierto no existe un término prestablecido para que se configure la confianza legítima, la Corte si ha precisado que la ocupación del espacio público tiene que ser de “*manera prolongada, continúa y permanente*”, sin que medie en dicho lapso algún reclamo por parte de la Administración⁴⁹, por lo cual, la omisión por parte de la Administración no crea derechos en favor de un particular, y el paso del tiempo no es el único elemento necesario para la configuración de la confianza legítima.

58. En esa medida, la jurisprudencia constitucional ha determinado que es imperativo que la Administración analice la situación económica y social de aquellos que pueden resultar afectados con los programas de restitución del espacio público⁵⁰, a fin de que diseñe la política o programa que, de acuerdo con las circunstancias del caso concreto⁵¹, resulte más adecuada para impedir la afectación desproporcionada a los derechos de ese sector vulnerable de la población⁵². Para llevar a cabo esta labor, resulta útil la clasificación del tipo de vendedores informales prevista por la Corte en la sentencia T-772 de 2003, a saber: (i) estacionarios, (ii) semi-estacionarios y (iii) ambulantes. En este caso, la Corte ha procurado mecanismos de protección para aquellos vendedores estacionarios y semi-estacionarios que se encuentren en estrictas

⁴⁸ Ver, sentencia T-257 de 2017.

⁴⁹ Ver, sentencia T-607 de 2015.

⁵⁰ Ver sentencias SU-360 de 1999, T-773 de 2003, 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.

⁵¹ En sentencia T-231 de 2014, la Corte dispuso que: “la posibilidad de recuperar el espacio público no exige 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 (...)”. (Subrayado fuera del texto original).

⁵² Ver, sentencia T-021 de 2008.

condiciones de la confianza legítima, pero respecto a los vendedores ambulantes dicha protección se hace más etérea, ya que, en razón de la movilidad que los define, no es dado configurar una situación generalizada, no específica de confianza legítima que requiera de protección constitucional. Dicha protección deberá ser analizada caso por caso por el juez, con el fin de determinar si en dicha relación particular se evidencia la ocurrencia de los requisitos de la confianza legítima.

59. De lo anterior no se desprende que la Administración pueda desatender su deber constitucional y legal de restituir el espacio público, ni que la situación de vendedor informal que ocupa el espacio de uso común sea inmutable o inmodificable. Por el contrario, esta Corte recuerda que les asiste a los alcaldes, como máxima autoridad del municipio, el deber de garantizar el uso común de los bienes inmuebles del Estado, solo que al hacerlo, en aquellos casos en los que se evidencien los elementos del principio de confianza legítima, deben desarrollar o adoptar medidas necesarias⁵³ para asegurar que el cambio de circunstancias transcurra de la forma menos traumática posible⁵⁴.

60. La Corte ha señalado que, por regla general en aquellos casos en los que se está ante una situación de confianza legítima, la medida que se adopta es la reubicación de los vendedores informales, para lo cual la Administración debe facilitar la ubicación en el nuevo lugar de trabajo, el traslado y la reiniciación de labores⁵⁵. Sin embargo, la reubicación no es la única alternativa, pues las autoridades locales, en ejercicio de su autonomía, pueden definir cuáles van a ser las políticas, los programas, los proyectos y las medidas mediante los cuales va a garantizar en su municipio la integración social, el fomento del empleo, la formalización del comercio informal y, en general, las políticas de apoyo a la población que deriva su sustento de las ventas informales⁵⁶.

61. Al respecto, es importante destacar que la organización político-administrativa del Estado demuestra que el diseño de dichas políticas públicas o programas de ayuda a los vendedores informales no puede ser igual para todos los municipios. En efecto, la categorización de los municipios, que depende del número de habitantes, los ingresos percibidos anualmente y el grado de importancia económica (Ley 136/94, art. 6, modificado por el art. 7

⁵³ Ver, sentencias T-225 de 1992, T-778 de 1998 y T-257 de 2017.

⁵⁴ En ese sentido, la Corte ha precisado que “*el principio de confianza legítima no sirve para legalizar situaciones abiertamente ilegales o inconstitucionales, ni mucho menos para desconocer la prevalencia del interés general; lo que se busca es proteger al administrado de una decisión desproporcionada que pueda vulnerar sus derechos fundamentales.*” Ver, sentencia T-578 de 2015.

⁵⁵ Ver, sentencias T-396 de 1997, T-257 de 2017.

⁵⁶ Con relación a las medidas alternativas para la protección de los vendedores informales, la Corte ha señalado que: “*Precisamente los pronunciamientos de organismos internacionales sobre política de empleo hacia los trabajadores informales, concretamente plantean la participación de los Entes locales para el tratamiento de esta problemática, y se habla de que para no deprimir aún más el sector no estructurado son viables como propuestas: desarrollar la capacitación, acceso al crédito, trato preferencial en materia de inversiones, exenciones, reducción del número y costo de los trámites administrativos y reglamentarios, entre otros ejemplos. Este comportamiento sano de la administración es acorde con la dignidad humana del trabajador y se ubica dentro de los parámetros de la justicia social.*” Ver, sentencia SU-360 de 1999.

de la Ley 1551/12), el plan de ordenamiento, plan básico o esquema de ordenamiento territorial, el plan de desarrollo municipal o distrital y el presupuesto anual, entre otros, son factores diferenciadores que la Administración debe tener en cuenta para diseñar y definir el ámbito de aplicación de las diferentes políticas públicas en los respectivos municipios o distritos, inclusive las que tienen por objetivo garantizar los derechos al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales, a través de medidas de reubicación o formalización del comercio informal⁵⁷.

62. En este punto, vale resaltar que, en la práctica se ha evidenciado que el censo de vendedores informales es un instrumento indispensable para el diseño e implementación de la política pública, en tanto permite obtener la información necesaria para identificar el sector de la población al que va a ir dirigida y, en efecto, planificar los recursos que se van a invertir en su ejecución. La utilización de este instrumento en políticas de restitución del espacio público y de reubicación de vendedores informales resulta de vital importancia, en la medida que la existencia de una base de información sobre la situación socio-económica de ese sector vulnerable de la comunidad, permite que se ofrezcan las ayudas a quienes realmente lo necesitan⁵⁸.

63. De esta manera, es posible armonizar por parte de la Administración el deber constitucional de protección al espacio público (art. 82 C.P.) con la obligación de proteger los derechos que tienen los vendedores informales que, amparados en el principio de confianza legítima, ocupan zonas consideradas como espacio público, y frente a los cuales, se aplican los principios de razonabilidad y proporcionalidad al momento de imponer las medidas correctivas.

64. Sobre la base de los anteriores fundamentos, es posible colegir que, a la luz del precedente constitucional, la existencia de las siguientes sub-reglas jurisprudenciales frente a la resolución de la tensión producida por la protección del espacio público y la protección al principio de la confianza legítima⁵⁹:

- a. La defensa del derecho constitucional al espacio público es jurídicamente exigible. La competencia para tal efecto es de las autoridades administrativas y judiciales, quienes tienen la obligación de ejercer vigilancia y garantizar su protección, así como de respetar el debido proceso.
- b. La persona que ejerce el comercio informal (vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios o ambulantes), tiene la carga de la prueba de la vulneración al principio de confianza legítima,

⁵⁷ Ver, sentencia T-257 de 2017.

⁵⁸ En lo que respecta a los criterios definidos por la jurisprudencia constitucional para la realización del censo, se puede consultar la sentencia T-348 de 2012, reiterada por la sentencia T-231 de 2014.

⁵⁹ Se recogen las sub-reglas establecidas en la sentencia T-257 de 2017.

entendida como los hechos objetivos que crearon las condiciones propias de la confianza legítima. El derecho al trabajo de este tipo de personas, en estas circunstancias, sólo será protegido cuando se funda en dicha confianza. El principio de confianza legítima se aplica respecto de situaciones jurídicas que, o bien se encuentran en proceso de consolidación, o que indican que no va a haber una modificación intempestiva o brusca, y que no que se deriven de simples percepciones subjetivas o psicológicas de los particulares.

- c. Se comprende que existe confianza legítima cuando se evidencia que:
- (i) Existen actos o hechos de la Administración concluyentes, inequívocos, verificables y objetivados que permiten predecir con un alto grado de probabilidad o de certeza que las expectativas que han sido creadas, promovidas o toleradas por el Estado en torno a la estabilidad o proyección futura de determinadas situaciones jurídicas favorables o al acaecimiento ulterior de un hecho esperado, en modo alguno, se verán perturbadas o frustradas como consecuencia del actuar sorpresivo de las autoridades.
 - (ii) A partir de dichos actos u hechos inequívocos, concluyentes, verificables y objetivados, la actuación posterior de la administración, reafirmaron los mismos, por lo que se propició el surgimiento de expectativas legítimas y que generaron la confianza, cuya frustración derivaría en una imposibilidad o frustración de expectativas.
 - (iii) El vendedor informal debe demostrar que ha actuado de buena fe⁶⁰, obrando prudente y diligentemente.
 - (iv) En caso de que la administración, frustre dichas expectativas, el juez constitucional debe ponderar, proporcional y armoniosamente, los derechos a la defensa del espacio público y al trabajo amparado por la confianza legítima.
- d. El proceso de restitución del espacio público, en caso de evidenciarse una situación de confianza legítima, debe comprender medidas y políticas diseñadas por la propia Administración en el marco de sus competencias, que permitan a los afectados afrontar la nueva situación impuesta por la administración. Se reconoce que la reubicación no es la única medida idónea ni adecuada posible. Dichas políticas públicas dependerá de cada autoridad

⁶⁰ Dicha buena fe se debe demostrar mediante los hechos objetivos que crearon las condiciones propias de la confianza legítima.

administrativa, teniendo en cuenta la organización político-administrativa del Estado.

A partir de las consideraciones anotadas, procede la Sala a dar solución al caso concreto.

F. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

65. Conforme a la jurisprudencia decantada en el acápite II.D anterior, la Administración municipal está facultada constitucionalmente para restituir el uso común del espacio público cuando este resulte afectado por la ocupación no autorizada de vendedores informales. Sin embargo, la facultad de adelantar acciones tendientes a la recuperación del uso común del espacio ocupado irregularmente no es ilimitada, pues debe ejercerse mediante un proceso en el que se respeten las reglas del debido proceso administrativo.

66. En el presente asunto, la accionante no planteó ninguna inconformidad relacionada con una presunta violación del debido proceso por parte de la Inspección. Sin perjuicio de ello, vale precisar que revisado el expediente del proceso policivo seguido en contra de la actora, la Sala de Revisión constató que la actuación administrativa se adelantó dentro de los cauces del debido proceso administrativo, con respeto de las normas que rigen este tipo de actuaciones, garantizando el derecho de contradicción y defensa, así como la publicidad de las decisiones⁶¹.

67. Teniendo en cuenta lo anterior, el cargo en el que se fundamenta la demanda de tutela, se limita al desconocimiento del principio de confianza legítima y, por consiguiente la violación del derecho al trabajo y al mínimo vital, como resultado de la decisión de la administración municipal accionada de desalojar y demoler el kiosco construido por la accionante, sin antes haber ofrecido alguna medida de reubicación laboral.

68. Al respecto, la Alcaldía del municipio de Caldas (Antioquia) manifestó que no fue defraudado el principio de confianza legítima, puesto que desde el primer momento advirtió a la peticionaria que no podía ubicarse en el sector donde construyó el kiosco. En sede de revisión ante la Corte, señaló que no había ofrecido ninguna alternativa o medida de reubicación laboral, en razón a que la demandante instaló su kiosco de forma clandestina y sin previa autorización por parte de la Administración. Por último, agregó que no contaba con un programa que ofreciera alternativas de formalización o reubicación laboral, ni con un registro o censo actualizado de los vendedores informales que ejercen sus actividades en el municipio, dada que dichos vendedores se enmarcan dentro de la tipología de vendedores ambulantes, por lo cual, no es predicable por la naturaleza propia de dichos individuos,

⁶¹ Ver, Folios 13 a 51 del cuaderno No. 2. Así mismo, se puede consultar el registro en CD-ROM de las actuaciones que adelantó la Inspección en el curso del proceso policivo. Ver, Folio 54 del cuaderno principal.

establecer políticas públicas que los protejan. Para la entidad accionada, dichos vendedores son “*vendedores golondrina*”.

69. Por su parte, la personera municipal informó que el proceso policivo fue adelantado por la Inspección en respeto a las disposiciones legales, y con plena observancia al debido proceso. Señaló que no tiene conocimiento de que se hubieran ofrecido medidas de reubicación a la accionante y que debido a la carencia de recursos económicos su actuación se limitaba a brindar asesoría jurídica cuando los vendedores informales así lo solicitaran.

70. A partir de lo anterior, y con base en el acervo probatorio allegado al proceso de tutela, la Sala procederá a verificar si, en el caso concreto, vulneró el municipio de Caldas (Antioquia) el principio de confianza legítima y, consecuentemente, los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo de la señora Ángela Patricia Herrera Colorado, al disponer la restitución del espacio público, sin implementar una política pública para mitigar el daño causado por la ejecución de esa medida. Para tal efecto, procederá la Sala a verificar si se cumplen con las condiciones que ha definido la jurisprudencia para que se configure el principio de confianza legítima respecto de los vendedores ambulantes que resultan afectados con los procesos de restitución del espacio público en el caso concreto.

- a. *Que se acredite, a través de cualquier medio probatorio, que la persona ejerce el comercio informal, así como prueba por parte de dicho vendedor informal de una presunta la vulneración al principio de confianza legítima*

71. De acuerdo con lo manifestado por la señora Ángela Patricia Herrera, en la diligencia de descargos que se llevó a cabo el tres (3) de diciembre de 2012 ante la Inspección, la actora instaló un kiosco de venta de alimentos, en agosto de 2012, a 80 metros de la estación de servicio ubicada en la vereda Primavera del municipio de Caldas (Antioquia), del cual deriva su único sustento económico, para ella y su núcleo familiar (ver *supra*, numerales 4 y 17). Tal declaración es concordante con la información contenida en el proceso policivo adelantado contra la actora, así como con las fotografías que se tomaron en la diligencia de desalojo y demolición, en las que se observa un kiosco de construcción artesanal, algunos electrodomésticos y unos alimentos.

72. Así mismo, obra en el expediente prueba de la solicitud de autorización de funcionamiento presentada por la accionante ante la entidad demandada (ver *supra*, numeral 3), respecto de la cual no obtuvo respuesta alguna por parte de la administración demandada (ver *supra*, numeral 18.(iii)), así como de los hechos posteriores al veinticuatro (24) de enero de 2013, período a partir del cual y hasta el dos (2) de septiembre de 2016, la entidad accionada no adoptó ninguna acción encaminada a la restitución del espacio público (ver *supra*, numerales 5 a 10). Con base en estos elementos de prueba, la Sala encuentra acreditada la calidad de vendedora informal estacionaria de la

accionante, así como elementos que conllevarían a una presunta vulneración del principio de confianza legítima.

b. Que existan actos o hechos de la Administración concluyentes, inequívocos, verificables y objetivados que permitan predecir con un alto grado de probabilidad o de certeza que las expectativas creadas, promovidas o toleradas por el Estado en torno a determinada situación jurídica, en modo alguno, se verá perturbada o frustrada como consecuencia del actuar sorpresivo de las autoridades

73. Como se indicó anteriormente, en el asunto *sub examine*, se encuentra probado que, el veintidós (22) de junio de 2012, la actora solicitó al Secretario de Gobierno del municipio de Caldas, la autorización para “*instalar un puesto informal de comidas en la vereda Primavera*”⁶² (ver *supra*, numeral 3). Sin embargo, la entidad requerida no dio respuesta a dicha petición (ver *supra*, numeral 18.(iii)). Así, lo afirmó la accionante en la demanda de tutela y lo ratificó la Alcaldía municipal ante la Corte, al informar que “*al buscar la respuesta otorgada a dicha señora [entiéndase a la actora], no se encontró en el archivo municipal*”.⁶³

74. Posteriormente, aunque la falta de respuesta de la Administración dio lugar a la configuración del silencio administrativo negativo frente a la petición de la accionante para el uso exclusivo del espacio público, en agosto de 2012 la actora decidió construir un kiosco en el margen de la carretera ubicada en la vereda Primavera para iniciar con la venta de alimentos. Como resultado de las quejas interpuestas por la comunidad al funcionamiento de dicho kiosco, mediante auto del veintidós (22) de noviembre de 2012, dicho comportamiento fue sancionado por el Inspector de Policía, al declarar a la actora como contraventora de la Ley 388 de 1977 (art. 104), reformada por la Ley 810 de 2003, “*por haber construido sin obtener el permiso y/o licencia correspondiente expedido por la Oficina de Planeación y hacer ocupación del espacio público*”.⁶⁴ En consecuencia, ordenó la demolición del kiosco que estaba ocupando la vía pública.

75. La anterior decisión fue impugnada por la señora Herrera Colorado, pero fue confirmada por el Inspector con fundamento en las mismas razones, mediante auto del veinticuatro (24) de enero de 2013. Luego, el cuatro (4) de agosto de 2015, el Inspector programó visita al lugar para verificar la demolición del kiosco, advirtiendo que en lugar de darse cumplimiento a la demolición ordenada, el kiosco no solo se mantenía en pie, sino que además había sido ampliado⁶⁵. Por esta razón, por medio de auto del veintiséis (26) de

⁶² Ver, Folio 16 del cuaderno No.2.

⁶³ Ver, Folio XX del cuaderno principal.

⁶⁴ Ver, Folio 18 del cuaderno No.2.

⁶⁵ En el acta de visita al lugar se deja constancia que “*el kiosco se encuentra en pie y, que por lo contrario ha sido ampliado porque colocaron especie de mesas y bancas en madera para atender los usuarios, es decir ya no es un simple kiosco, es un restaurante. (...) Posteriormente se indaga por la señora Angela Patricia*

agosto de 2015, dicha autoridad ordenó nuevamente a la accionante la restitución del bien de uso público en la vereda Primavera y, consecuentemente, la demolición de dicha construcción ilegal.

76. Como consecuencia de las anteriores determinaciones, el dos (2) de septiembre de 2016, la Inspectora municipal, en compañía de funcionarios de la Alcaldía y de la Personería del municipio de Caldas (Antioquia), efectuaron la diligencia de restitución de espacio público, desmantelando en presencia de la accionante el kiosco que hasta ese día funcionó sin ningún tipo de autorización.

77. De acuerdo con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se desarrollaron los hechos, la Sala considera que a partir de la actuación de la Alcaldía accionada no era posible que se generaran expectativas legítimas en la accionante respecto del uso exclusivo del espacio público. Ello, por cuanto no existió un acto o hecho atribuible a la Administración que llevara a confiar en que la utilización del espacio público para la venta de alimentos era una actividad jurídicamente aceptada y, por lo tanto, que no iba a ser interrumpida en el futuro.

78. Advierte la Sala que la Alcaldía no autorizó expresa ni tácitamente el uso del espacio público a favor de la tutelante. Si bien es cierto dicha autoridad omitió dar respuesta a la petición de permiso presentada por la actora, por disposición legal, ese hecho no podía interpretarse como una licencia o autorización tácita para afectar el uso del suelo con la construcción de un kiosco. En los términos expresados por la jurisprudencia constitucional, ni la omisión de la administración, ni el paso del tiempo, crean expectativas legítimas a los particulares. Sobre este aspecto, conviene resaltar lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011 establece que vencido el término para dar respuesta a la petición sin que se haya notificado de decisión que la resuelva, se entenderá que es negativa. Por lo tanto, lejos de configurar una respuesta positiva, se colige que la falta de respuesta a la petición dio lugar a un acto administrativo ficto en sentido negativo.

79. Es importante traer a colación que la ocurrencia del silencio administrativo negativo no exime de responsabilidad a las autoridades, ni tampoco las excusa del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo casos puntuales que no ocurrieron en el presente asunto, tales como el agotamiento de los recursos administrativos o acudir ante el juez administrativo para demandar el acto ficto⁶⁶. Por ello, y teniendo en cuenta que la Corte ha precisado que *“el silencio administrativo negativo es una expresión del derecho fundamental de petición que no puede ser entendido como un pronunciamiento que resuelva de fondo lo peticionado”*⁶⁷, la Sala considera

Herrera Colorado y se le pide el favor de informar por qué no ha desmontado el kiosco y manifiesta: *“No desmonto, yo trabajo hasta el día que ustedes vengan a desmontar.”* Ver, Folio 24 del cuaderno No. 2.

⁶⁶ Ley 1437 de 2011, art. 83

⁶⁷ Ver, sentencia T-257 de 2015.

que es inaceptable que la alcaldía accionada hubiera omitido dar respuesta de fondo a la petición de la actora. No obstante, se aclara que tal actuación no justificaba legal ni constitucionalmente la decisión de la actora referente a la ocupación del espacio público para el ejercicio del comercio informal.

80. Unido a ello, se advierte que la alcaldía demandada no incurrió en una omisión respecto de su deber constitucional de protección al espacio público que diera lugar al surgimiento de una expectativa legítima. En efecto, la ocupación del espacio público para el desarrollo de las ventas informales no ocurrió de manera prolongada, continúa y permanente, puesto que transcurrieron aproximadamente cuatro (4) meses entre la instalación del kiosco para la venta de alimentos (agosto de 2012) y la fecha en que el inspector declaró contraventora a la accionante por utilización del espacio público y por haber construido sin licencia en una zona no urbanizable (22 de noviembre de 2012). Tal circunstancia demuestra que la entidad accionada no asumió una actitud permisiva o tolerante frente al ejercicio del comercio informal en una zona de uso común, pues atendió dentro de un término razonable su deber de protección y recuperación del espacio público (art. 82 C.P.).

81. Por estas razones, la Sala encuentra que de acuerdo con las circunstancias en las que ocurrieron los hechos, la situación de la actora no se encuentra comprendida entre aquellas que deben ser protegidas por el principio de confianza legítima, pues como lo ha señalado esta Corte, solo se protegerán aquellas “*circunstancias objetivas, plausibles, razonables y verdaderas que (...) motivan y explican [la confianza] revistiéndola de un halo de credibilidad y autenticidad indiscutibles.*”⁶⁸ De ahí que, este principio “*no salvaguarda aquellos comportamientos dolosos o culposos*”⁶⁹ de quienes a pesar de no obtener permiso de la Administración decidan, como el caso de la actora, afectar particularmente el uso común de una zona, cuya utilización corresponde por ley a toda la comunidad. De esta forma, constata la Sala que tampoco se evidencia en este caso un obrar prudente y diligente por parte de la accionante, quien conociendo los hechos inequívocos de rechazo por parte de la administración accionada del uso del espacio público, siguió haciéndolo aún en contravención a las decisiones de la Inspección.

c. Que a partir de los actos o hechos inequívocos que generaron la confianza, la actuación posterior de la administración hubiese reafirmado los mismos, propiciando el surgimiento de expectativas legítimas, cuya frustración derivaría en una imposibilidad o frustración de expectativas.

⁶⁸ Valbuena Hernández, Gabriel. *La defraudación de la confianza legítima*. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Universidad Externado de Colombia. 2008. Pg. 165. Ver, sentencia T-437/12.

⁶⁹ *Ibidem*.

82. En el asunto *sub examine*, como se mencionó en el literal (b) anterior, no existieron actos o hechos posteriores a la solicitud de autorización que formuló la accionada el veintidós (22) de junio de 2012 que propiciaran el surgimiento de expectativas legítimas, a pesar de ello, la actora decidió instalar el kiosco sin autorización e incluso lo amplió, sin acatar los autos del veintisiete (27) de noviembre de 2012 y del veinticuatro (24) de enero de 2013, mediante los cuales el Inspector de Policía ya había ordenado la demolición de la construcción ilegal, por indebida ocupación del espacio público.

83. Al respecto, precisa la Sala que la Alcaldía de Caldas no actuó de manera contradictoria y abrupta al ordenar la demolición del kiosco que fue construido sin licencia por la accionante. La decisión de la Administración en ese sentido estuvo precedida por un procedimiento administrativo en el cual se garantizó a la actora el derecho al debido proceso, a la defensa y la contradicción.

84. Adicionalmente, los elementos probatorios aportados al proceso demuestran que la entidad accionada no ejecutó las medidas de restitución del espacio público de forma sorpresiva o intempestiva. Primero, la actora desde el principio era consciente de que podía ser desalojada del espacio público porque no contaba con autorización expresa ni tácita de la Administración para instalar el kiosco. Segundo, el tiempo durante el cual se mantuvo en funcionamiento dicho establecimiento no se dio gracias a una actitud permisiva o tolerante de las autoridades locales, sino como consecuencia de un desconocimiento sistemático de los actos de restitución del espacio público por parte de la actora. En efecto, a pesar de haberse expedido orden de demolición a los cuatro (4) meses de haberse construido el kiosco, la actora decidió mantenerlo en pie hasta que las autoridades fueran a desmantelarlo. Y tercero, la Inspección de Policía comunicó sus decisiones a la accionante, así como fijó los respectivos avisos en el kiosco previo a adelantar la diligencia de desalojo y demolición⁷⁰.

85. De esta forma, la Sala observa que no existen hechos inequívocos, concluyentes, verificables y objetivados, provenientes de la actuación posterior de la administración, que pudiese conllevar al surgimiento de expectativas legítimas, por lo cual, no se generó confianza alguna en la accionante, y de esta forma, el proceso de restitución del espacio público no derivó en una imposibilidad o frustración de expectativas.

d. El vendedor informal debe demostrar que ha actuado de buena fe, obrando prudente y diligentemente

86. Con base en lo expuesto anteriormente, la Sala observa que no obra en el expediente prueba del hecho que la accionante haya actuado de buena fe, y

⁷⁰ Ver, Folio 44 del cuaderno No.2.

obrado prudente y diligentemente en la construcción y desarrollo del sitio de venta informal de alimentos. De hecho, como se evidencia de los hechos y pruebas que obran en el expediente, la accionante siempre tuvo claridad por parte de la Administración, respecto de las infracciones que estaba cometiendo al instalar su venta de alimentos informalmente, y sin el aval de la Administración. Por lo cual, la accionante no demostró con hechos objetivos que se hubiesen creado, en el presente caso, las condiciones propias de la confianza legítima.

e. En caso de que la administración, frustre dichas expectativas, el juez constitucional debe ponderar, proporcional y armoniosamente, los derechos a la defensa del espacio público y al trabajo amparado por la confianza legítima

87. Conforme a lo expuesto en precedencia, la Sala concluye que no están dados los presupuestos para que la situación de la actora se encuentre en el ámbito de protección del principio de confianza legítima. Las expectativas con base en las cuales aquella justificó haber ocupado el espacio público sin autorización, resultan infundadas y carentes de objetividad, de cara a los actos que realizó la alcaldía, a través de sus respectivas dependencias (ver *supra*, literal b). Como lo señaló la Corte en sentencia T-257 de 2017, solo “[s]e comprende que existe confianza legítima cuando se demuestra que las actuaciones u omisiones de la administración anteriores a la orden de desocupar, les permitía concluir que su conducta era jurídicamente aceptada”.

88. Por las anteriores razones, la Sala negará la protección solicitada por la señora Herrera Colorado, bajo el entendido de que la medida de desalojo y de demolición del kiosco construido sin licencia, se dio en cumplimiento del deber constitucional de protección del espacio público, sin haber defraudado ninguna expectativa legítima de la actora que requiera de una protección constitucional. Así, la Sala de Revisión confirmará, por las razones expuestas en esta providencia, el fallo de tutela proferido en única instancia por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Caldas (Antioquia), que negó el amparo solicitado.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

89. La señora Ángela Patricia Herrera Colorado presentó acción de tutela contra las autoridades del municipio de Caldas (Antioquia), por considerar que en el marco del proceso policivo de restitución del espacio público que concluyó con su desalojo y la demolición del kiosco que había construido en la margen de una carretera, se vulneró sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y al trabajo, al tiempo que se desconoció el principio de confianza legítima, por no haberle informado acerca de alternativas económicas u opciones de reubicación laboral.

90. A partir de los elementos probatorios allegados al proceso de tutela, la Sala determinó que no existieron actos u omisiones atribuibles a la Administración que propiciaran el surgimiento de una expectativa legítima en la accionante, que le permitiera confiar en que la ocupación del espacio público para el ejercicio de comercio informal era una situación jurídicamente aceptada y, por lo tanto, que no iba ser interrumpida por las autoridades en el futuro. Por esta razón, se concluye que la medida de recuperación del espacio público atiende a un fin constitucional, que no desconoció el principio de confianza legítima invocado por la accionante. Sobre esta base, la Sala de Revisión confirmará, por las razones expuestas en esta providencia, el fallo de tutela proferido en única instancia por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Caldas (Antioquia), que negó el amparo solicitado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida en única instancia por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Caldas (Antioquia), que negó la protección del principio de confianza legítima, así como el amparo de los derechos fundamentales invocados por la señora Ángela Patricia Herrera Colorado, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- LIBRAR, a través de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, y **DISPONER**, a través del Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Caldas (Antioquia), la realización de la notificación a las partes de que trata esa misma norma.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (E)