

Sentencia T-692/16

SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA EN EL CASO DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES INFORMALES-
Reiteración de jurisprudencia

ESPACIO PUBLICO FRENTE A OCUPACION POR PARTE DE VENDEDORES INFORMALES-Alcance y límites del Estado

PRESERVACION DEL ESPACIO PUBLICO Y DERECHO AL TRABAJO DE COMERCIANTES INFORMALES-Tensión se resuelve con diseño y ejecución de políticas públicas que estén acordes con los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Impone al Estado deber de respetar expectativas favorables que su actuación activa u omisiva genere en vendedores informales

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO OCUPADO POR VENDEDORES INFORMALES-Elementos para la aplicación del principio de confianza legítima y buena fe

PROCESO POLICIVO DE RESTITUCION DE BIENES DE USO PUBLICO-Posibilidad de presentar recursos de reposición y apelación contra la resolución que ordene la restitución de bienes de uso público

DEBIDO PROCESO EN RESTITUCION DEL ESPACIO PUBLICO-Vulneración a vendedores estacionarios al impedirles la posibilidad de interponer los recursos de reposición y apelación contra la decisión de alcalde que ordenó desalojo y recuperación de un bien de uso público

Las autoridades administrativas municipales vulneraron de forma ostensible el derecho fundamental al debido proceso de las accionantes y demás vendedores estacionarios ante la imposibilidad de imponer los recursos que si había lugar y eran procedentes. En consecuencia, se desconoce el derecho fundamental al debido proceso cuando en la parte resolutive del acto administrativo INSP-0187/16 se indica en el artículo cuarto que: “contra la presente resolución no procede recurso alguno”, como quiera que si es procedente tanto el recurso de reposición como el de apelación.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE VENDEDORES ESTACIONARIOS-Orden a Alcaldía permitir a las accionantes interponer los recursos de reposición y apelación en contra de la decisión que ordenó desalojo y recuperación de bien de uso público

Referencia: Expedientes T-5.661.473, T-5.673.087 y T-5.721.041

Acciones de tutela instauradas por Gladys Andrea Muñoz Franco, Luz Marina Gay Isaza y Sandra Milena Muñoz Franco contra la Alcaldía de Medellín y otros.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos adoptados por los Juzgados 12, 17 y 2 Penales Municipales con Función de Control de Garantías de la ciudad de Medellín, Antioquia, quienes en única instancia, los días catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016) y treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciséis (2016), resolvieron las acciones de tutela instauradas por Gladys Andrea Muñoz Franco, Luz Marina Gay Isaza y Sandra Milena Muñoz Franco contra la Alcaldía de Medellín, la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, la

Unidad de Inspecciones de Policía, la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia y la Inspección Primera de la Subsecretaría de Espacio Público.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y acciones de tutela interpuestas

Los días 31 de marzo y 18 de mayo de 2016, las ciudadanas Gladys Andrea Muñoz Franco, Luz Marina Gay Isaza y Sandra Milena Muñoz Franco instauraron acciones de tutela contra la Alcaldía de Medellín, la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, la Unidad de Inspecciones de Policía, la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia y la Inspección Primera de la Subsecretaría de Espacio Público. Las accionantes consideraron vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, al trabajo, al mínimo vital y a la vida digna. Ante la coincidencia exacta de los elementos fácticos y jurídicos expuestos en las tres acciones de tutela se procede a exponer una única síntesis de los hechos comunes a los expedientes acumulados.

1.1 Las tres (3) accionantes informan que se dedican a la: *“venta de Comidas Rápidas, Comestibles Varios, Bebidas y Picadura y Dulce”*, en el municipio de Medellín, Antioquia desde hace más de 20 años. Las ventas estacionarias están ubicadas en el Mirador N° 1 conocido como *“La Isla”*, ubicado en la carrera 32 con calle 19ª, Barrio La Asomadera, sector localizado en la variante vía Las Palmas al costado derecho. En criterio de las accionantes su actividad no obstaculiza la circulación de automotores o peatones en la zona, dado que la vía se encuentra cerrada. Las personas allí ubicadas trabajan de lunes a domingo en la jornada comprendida entre las 4:00 pm y las 2:00 am., del día siguiente. Explican las accionantes que los recursos económicos obtenidos por la actividad de ventas estacionarias son fundamentales para el sostenimiento económico de varios hogares, compuestos por personas discapacitadas, o con su salud deteriorada y menores de edad.

1.2 Mediante Resolución N° 203 de 2008 *“Por medio de la cual se aclara y adiciona la Resolución 062 de 2008 mediante la cual se declara una urgencia manifiesta y se autoriza un gasto para conjurar la situación que se presenta en los taludes y de la vía Las Palmas (...)”* el Secretario de Obras Públicas del Municipio de Medellín acogió la recomendación realizada por la geóloga de la entidad, al indicar lo siguiente: *“(...) se recomienda realizar una intervención inmediata en la zona comprometida iniciando con obras de mitigación y posteriormente realizando las obras que garanticen la estabilidad de la vía y la seguridad de los transeúntes de la misma (...)”*

1.3 El 24 de junio de 2009 la Secretaría de Medio Ambiente y el Subsecretario del SIMPAD elaboraron un informe técnico sobre los posibles riesgos y vulnerabilidad del sector. El informe señaló que se observó movimiento en masa de gran dimensión, la cual se presenta desde 1987, para lo cual se deben

establecer parámetros o requisitos tendientes a la realización de obras de recuperación y adecuación del terreno.

1.4 El 15 de diciembre de 2014 la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia y la Inspección de Policía llevaron a cabo un censo en los diferentes miradores de la avenida Las Palmas.

1.5 El 29 de octubre de 2015 el Subdirector de Conocimiento y Gestión del Riesgo remitió a la Inspección de Policía un informe técnico en el que recomendó al: “ (...) *PROPIETARIO PREDIO SOLICITANTE Se recomienda realizar análisis de estabilidad de los taludes que han sido intervenidos, así como el diseño y construcción de todas las obras derivadas que resulten necesarias, para dejar el área perfectamente drenada y evitar los riesgos deslizamientos y erosión mediante drenes, cunetas escalonamiento del talud u otro tipo de tratamiento. Se recomienda la instalación de cercos y otras obras de seguridad, como parte del plan de mejoramiento ambiental, si ese fuere el caso*”. A partir de este informe técnico, la Inspección de Policía ordenó la apertura de investigación con fundamento en el artículo 216 Numeral 1° del Código Nacional de Policía, para la recuperación del espacio público ante la ocupación que hacen los vendedores estacionarios en el sector del Mirador “Las Palmas”.

1.6 En diciembre de 2015 la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, la Subsecretaría de Espacio Público y la Inspección de Policía realizaron la notificación personal de apertura de investigación a las personas que realizan actividades comerciales en la zona, para la recuperación del espacio público. A su vez adelantaron las diligencias de descargos, y procedieron a dar inicio a la etapa probatoria.

1.7 El Inspector de Policía, el 17 de febrero de 2016 expidió Resolución INSP-0187 “*Por medio de la cual se ordena un desalojo y se recupera un bien de uso público*”, la cual autorizó desalojar los bienes del municipio de Medellín, ubicados en la Carrera 30 con calle 19ª frente a los vendedores estacionarios que se encuentren ejerciendo actividades comerciales en dicho lugar. El 18 de febrero de 2016 la Inspectora de Policía ordenó fijar avisos en la zona para informar a los ocupantes y demás usuarios de las ventas informales la evacuación definitiva, y así dar cumplimiento a la orden del DAGRED. Posteriormente, el Inspector de Policía Urbano informó que no se ha cumplido con la orden de evacuación definitiva, y ordenó fijar fecha para demolición. Ante la falta de evacuación, la Inspectora procedió a fijar nuevos avisos para el desalojo definitivo.

1.8 Las accionantes solicitan la protección de sus derechos fundamentales que consideran vulnerados por las actuaciones de la administración municipal. Solicitan la protección al debido proceso, derecho a la defensa en conexidad

con el trabajo, al mínimo vital, vida digna y confianza legítima. En su escrito de tutela las accionante expusieron tres (3) pretensiones puntuales: 1) ordenar la no ejecución de la Resolución N° INSP-0187 que autorizó el desalojo por ocupación del espacio público; 2) De forma subsidiaria solicitan la reubicación de los vendedores estacionarios y acceder a una política pública respetuosa de sus derechos fundamentales; 3) garantizar el debido proceso y derecho de defensa en el proceso de restitución del espacio público, al no tener la oportunidad de interponer los recursos procedentes en el momento oportuno.

1.9 La acción de tutela interpuesta por Gladys Andrea Muñoz Franco (T-5.661.473) fue repartida al Juzgado Doce Penal Municipal con Función de Control de Garantías, el primero de abril de 2016.

1.10 La acción de tutela interpuesta por Luz Marina Gay Isaza (T-5.673.087) le correspondió al Juzgado Diecisiete Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías, el primero de abril de 2016.

1.11 La acción de tutela interpuesta por Sandra Milena Muñoz Franco (T-5.721.041) se asignó al Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías, el treinta y uno de mayo de 2016.

2. Respuestas a las acciones de tutela

2.1 Municipio de Medellín

Paula Andrea Elejalde López, en calidad de apoderada contestó la acción de tutela solicitando desestimar sus pretensiones. En concreto, indicó que la solicitud de suspensión de los efectos de la Resolución N° INSP-0187 no tiene fundamento, como quiera que dicha actuación administrativa goza de la presunción de legalidad. Adicionalmente, indicó que la decisión de desalojo se soportó en los informes técnicos del DAGRD, ante el riesgo que corren las personas ubicadas allí. También consideró que la orden de la Resolución N° INSP-0187 fue una medida adecuada, en tanto tiene como fin evitar las posibles demandas por reparación directa que se podrían formular en contra del Municipio ante el incumplimiento de sus deberes de protección de la población. Finalmente, indicó que la acción de tutela resultaba improcedente al existir otros mecanismos de defensa judicial, en este caso la jurisdicción contenciosa para tramitar la pretensión de la suspensión del acto administrativo y las medidas cautelares solicitadas.

2.2 Inspección Nueve (9) “B” de Policía Urbana de Primera Categoría

La Inspectora de Policía, Marta Lía Agudelo Sosa, contestó la acción de tutela en los siguientes términos. En primer lugar hizo referencia a cada uno de los hechos de la tutela y precisó que la administración municipal no ha sido

permissiva ni tolerante con los vendedores estacionarios. Desde el año 2008 la administración llevó a cabo un proceso de desalojo y posterior demolición, no obstante, los vendedores volvieron a asentarse en el mismo lugar. También informó que se encuentran activos procesos de restitución de espacio público contra las accionantes, que fueron remitidos por competencia a la Subsecretaría de Espacio Público y Control Territorial. Indicó que la orden de la evacuación definitiva y desalojo se soportó en los informes técnicos entregados por el DAGRD, ficha técnica 59470 del 23 de noviembre de 2015 y otros informes que alertan de un peligro inminente por deslizamiento, ante la inestabilidad del terreno. Adicionalmente indicó que de acuerdo con la visita realizada por la Secretaría de Salud se dictaminó la clausura de toda actividad comercial, *“por no contar con agua potable, y al medio ambiente por vertimiento de aguas negras a una quebrada, ocasionando perjuicio a un tercero”*.

En segundo lugar indicó que las pretensiones de la accionante eran improcedentes, y ante el grave peligro que representa las ventas estacionarias por la inestabilidad del terreno, los problemas de salubridad pública, las constantes quejas de vecinos y transeúntes por el caos vehicular que se presenta, la persistencia de riñas y acciones nocivas que atentan contra la convivencia pacífica la decisión de la administración no desconoce los derechos fundamentales de la accionante, y en consecuencia, la acción de tutela no está llamada a prosperar.

2.3 Inspección de Policía de Espacio Público. Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos

Jorge Jesús Monsalve actuando como Inspector de Policía de Espacio Público contestó las tres (3) acciones de tutela con un mismo escrito. En su respuesta hace referencia a cada uno de los hechos expuestos en la tutela, precisando especialmente en los problemas por deslizamiento en el terreno donde están ubicadas las ventas estacionarias, la construcción precaria de las casetas sin sustento técnico y evidenciando rupturas de pisos y losas en las que están soportadas. Por estas razones la administración municipal tomó las medidas que consideró pertinente ante el escenario de riesgos y deterioros en las casetas, situación que atenta contra la integridad de los ocupantes y transeúntes del lugar.

La Inspección de Policía de Espacio Público emitió la Resolución 0187 de 2016 por medio de la cual se ordenó el desalojo de los *“venteros estacionarios”* no regularizados y la restitución del espacio público por la ocupación indebida, sustentando su decisión en el artículo 11 numeral 11 del Decreto 1355 de 1970 (Código de Policía) y la Ordenanza 18 de 2002 artículo 287. Adicionalmente, el informe técnico del DAGRD el cual señaló: *“evacuación definitiva de las casetas en virtud del escenario de riesgos ante deterioro que pueden sufrir las casetas adyacentes al corredor vehicular de la CR 30 entre la Cl 19 y la 19ª, su estado actual atenta contra la integridad*

física de sus ocupantes y de las demás personas que transitan por ese lugar. Se debe realizar la demolición controlada”.

Sobre el proceso de notificación de la Resolución indicó que sólo se presentó ante la Inspección una persona que ejerce la actividad comercial en el sector, y sobre los demás vendedores indicó que por orden expresa de su apoderado se abstuvieron de notificarse y recibir copia, pero se les dio a conocer el acto administrativo. Así mismo indicó que como se desprende de las acciones de tutela en donde se hizo referencia a la Resolución INSP-0187 se entiende que la notificación se dio por conducta concluyente. Sobre los recursos contra dicha decisión puntualizó que: *“En la resolución 187 de 16 de febrero de 2016, no se dieron los recursos porque es una situación de riesgo que atenta contra los asistentes”.*

3. Del trámite de las acciones de tutela

Expediente T-5.661.473

3.1 Mediante sentencia del 14 de abril de 2016 el Juzgado Doce Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías resolvió que la acción de tutela era improcedente. En sus consideraciones el juez de instancia luego de analizar de forma detallada el expediente encontró que las pretensiones de la accionante no son de competencia del juez constitucional, sino del contencioso administrativo. Puntualmente indicó: *“dejar sin efectos legales la Resolución INSP 0187, e inclusive, en forma errada, la revocatoria directa cuando es de su pleno conocimiento que dicha acción solo procede ante la jurisdicción contencioso administrativo donde puede solicitar desde la presentación de la demanda la suspensión provisional”.* Por otra parte, el juez constitucional consideró que la accionante no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio. Por lo tanto, declaró la improcedencia de la tutela y le informó a la accionante que podía acudir a la jurisdicción ordinaria para incoar la acción adecuada.

Expediente T-5.673.087

3.2 El Juzgado Diecisiete Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Medellín, en sentencia del 14 de abril de 2016 negó la acción de tutela por no encontrar probada la vulneración del derecho fundamental al debido proceso. En el análisis del juez de instancia indicó que la actuación de la administración municipal no puede considerarse como arbitraria o caprichosa, sino que por el contrario: *“se advierte como en todo momento y antes de iniciar dicho proceso, ya se tenía por parte de estos organismos de obras públicas, y el DAGRD un informe sobre la situación de riesgo de la zona a que refiere la actora, como un terreno que se convierte inminentemente de*

peligro para la integridad física de sus ocupantes y transeúntes, como se advierten en dicho informes”.

Posteriormente, y luego de esbozar el desarrollo jurisprudencial sobre el derecho fundamental al debido proceso aplicable a las actuaciones administrativas, el juez constitucional concluye que no se evidencia su vulneración. Ante el alegato de la accionante de la falta de oportunidad para interponer los recursos procedentes contra la Resolución INSP – 0187 el juez indicó que no existe vulneración alguna a dicho derecho fundamental, dado que las condiciones del terreno no permitía el desarrollo de las actividades comerciales y dicho terreno debe destinarse al uso común.

Expediente T-5.721.041

3.3 El Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías mediante fallo de tutela del treinta y uno (31) de mayo de 2016 decidió negar la protección constitucional a la accionante. En su criterio, las decisiones de las autoridades municipales no desconocen los derechos fundamentales alegados por la accionante. En su fallo indicó: *“las decisiones adoptadas por las autoridades tienen una doble finalidad, siendo la principal proteger la vida, la integridad física y bienes de quienes han desplegado su actividad laboral en el sector intervenido: La otra, que es menos directa y es consecuencia de la primera, es recuperar un bien del municipio de Medellín”.* Adicionalmente, el juez indicó que las decisiones adoptadas están soportadas en criterios técnicos que desde el 2009 existen informes oficiales sobre el riesgo que existe en el sector, pese a las múltiples intervenciones.

Sobre la vulneración del derecho fundamental al debido proceso ante la falta de interposición de los recursos, el juez indicó que el Decreto-Ley 1355 de 1970 autoriza a las autoridades municipales a tomar las medidas necesarias ante la amenaza pública. Pero a su vez, la misma normatividad permite que se garantice el derecho fundamental al debido proceso de una segunda instancia, pero indicó que: *“la orden puede ser impugnada por la vía jerárquica, sin perjuicio de su cumplimiento”.* Sobre este aspecto, el juez señaló: *“Advierte el Despacho un contrasentido en la norma en mención cuando otorga la posibilidad de recurrir la orden policiva pero a la vez obliga a su cumplimiento, pues en el caso de la accionante, si recurre las resoluciones de las autoridades policivas, según las cuales debe evacuar la caseta o carpa donde ejerce sus actividades comerciales, de todas formas debe proceder a evacuarla; y si al decidirse la segunda instancia ya la construcción fue derribada, obviamente el ejercicio de la doble instancia pierde su sentido”.*

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del Auto del 11 de agosto de 2016, proferido por la Sala de Selección Número Ocho de esta Corporación, que acumuló los presentes expedientes para revisión.

2. Trámite surtido ante la Corte Constitucional

Mediante auto de pruebas, con fecha del veintinueve (29) de septiembre de 2016, el Magistrado Ponente con el objetivo de tener mayores elementos de juicio y conocer en detalle las acciones de las autoridades municipales, solicitó informes a las autoridades involucradas para conocer cuáles han sido las acciones adelantadas para atender a los vendedores estacionarios del municipio de Medellín que se ubicaban en el Mirador N° 1 La Isla, del barrio La Asomadera sobre la variante de la carretera “Las Palmas”, y que resultaron afectados por la orden de desalojo Resolución N°. INSP – 0187 de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos. A continuación se reseñan los informes recibidos.

2.1 Subsecretaría de Espacio Público de Medellín

Manifestó que la problemática de los vendedores informales ubicados en la Carrera 30 con la Calle 19^a – Mirador N°1 La Isla, del barrio la Asomadera es de larga data, en donde confluyen: *“además de la ocupación indebida en el espacio público, el ejercer el oficio de vendedor informal sin ser regulados por la Subsecretaría de Espacio Público y el expendio de licor en el lugar”*. A su vez el informe detalló que el terreno donde están ubicados los vendedores es inestable y genera un riesgo para los trabajadores informales como para los asistentes. Lo anterior, de conformidad con los informes técnicos realizados por el Departamento Administrativo de Gestión de Riesgo y Desastres (DAGR) y el actual Plan de Ordenamiento Territorial catalogó el sector como zona de amenaza alta por movimientos en masa.

Indicó que el desalojo no se ha llevado a cabo, dado que se va a concretar la reubicación de los vendedores afectados, como les fue ordenado por el juez constitucional que amparó parcialmente los derechos fundamentales de un grupo de seis (6) vendedores ambulantes. Sobre este grupo de vendedores la institución indicó que se han adelantado varias reuniones de sensibilización con el fin de llevar a cabo su reubicación y su regulación a través de la visita domiciliaria, administrativa y estudio socio-económico, como lo estipula el Decreto Municipal 0726 de 1999. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, la entidad volvió a citar a los vendedores estacionarios para que definieran los tres (3) posibles lugares en donde preferían ser ubicados, de acuerdo con las opciones que para ellos existen. Sobre los restantes diez (10) vendedores

ubicados en el mismo sector indicó que fueron citados a capacitación sobre la posibilidad de acceder a créditos del Banco de Oportunidades, previo a la adquisición de una serie de compromisos para la formalización de su negocio. También se les brindó capacitaciones con el SENA en oferta educativa e institucional.

2.2 Alcaldía Municipal de Medellín

En su oficio de respuesta a los interrogantes planteados por el Magistrado Ponente la Secretaría General procedió a transcribir la información suministrada por la Subsecretaría de Espacio Público, por ser la dependencia que tiene conocimiento directo sobre los hechos, sin realizar consideraciones adicionales.

3. Problemas jurídicos

3.1 Del extenso acerbo probatorio que reposa en los expedientes se desprende que las accionantes en múltiples oportunidades han solicitado a las autoridades competentes del Municipio de Medellín las autorizaciones correspondientes para el desarrollo de sus ventas informales. Las respuestas de la administración a estas solicitudes no han sido inequívocas, sino que por el contrario, en algunas ocasiones han consentido la ocupación del espacio público, como por ejemplo cuando se autorizó la ampliación del horario de funcionamiento de las ventas estacionarias por la temporada decembrina, y en otras ocasiones la autoridad municipal no accedió a la solicitud de regularización ante dificultades para determinar la propiedad del predio en donde estaban ubicados, o la necesidad de estudios más detallados para permitir el aprovechamiento económico del espacio público por las personas que allí trabajan.

No obstante lo anterior, de acuerdo con los informes técnicos por parte de las autoridades competentes, el lugar donde se encuentran ubicadas las ventas estacionarias es considerada como “zona de alto riesgo no recuperable” como quiera que sobre el costado derecho de la vía se adecuó el espacio para la ubicación de sus ventas informales sobre un terreno que tiene riesgo por deslizamiento y filtración de aguas lo cual genera peligro para los vendedores como para los visitantes y transeúntes del lugar. En consideración a las dificultades técnicas que se presentan sobre el terreno, así como la ocupación irregular del espacio público por parte de los vendedores estacionarios, las autoridades municipales iniciaron el proceso de recuperación del espacio público, mediante la Resolución INSP-0187 que ordenó su desalojo.

Las accionantes expusieron en los escritos de tutela que la actuación administrativa desconoció el debido proceso, al no darles la oportunidad de interponer los recursos procedentes contra dicho acto administrativo. Adicionalmente consideran vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo,

y al mínimo vital, para lo cual solicitan la suspensión del cumplimiento de la resolución que ordenó su desalojo, y de forma subsidiaria, que sean reubicados en otro lugar para desarrollar su actividad laboral.

3.2 Los jueces constitucionales de única instancia negaron las acciones de tutela. En el expediente T-5.661.473 el juez consideró improcedente el amparo. En su criterio, la accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, y ante la falta de acreditación de un perjuicio irremediable, el amparo constitucional no estaba llamado a prosperar. En cambio, en el expediente T-5.673.087 el juez constitucional superó el análisis de procedibilidad de la acción, pero no encontró acreditada la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, ni al mínimo vital, confianza legítima y derecho al trabajo. Finalmente el juez constitucional en el expediente T-5.721.041 el juez estimó que las actuaciones de las autoridades municipales tenía un doble propósito: la protección del derecho a la vida y la integridad personal de las personas que trabajan en el sector así como los transeúntes del lugar ante la amenaza de remoción en masa, y a su vez, recuperar el espacio público ocupado, por lo tanto, no encontró vulneración alguna a los derechos fundamentales invocados por las accionantes.

3.3 De los informes recibidos por el Magistrado Ponente se constató que los estudios técnicos coinciden en indicar que sobre el terreno donde están asentados los vendedores informales persiste el riesgo de remoción en masa y en esa medida, la zona presenta una amenaza de riesgo que obligó a las autoridades ordenar su desalojo. A su vez, se logró constatar que las entidades municipales se encuentran desarrollando una serie de reuniones para la sensibilización de los vendedores para lograr su reubicación.

3.4 A partir de la anterior síntesis fáctica, corresponde a la Sala de Revisión estudiar en primer lugar el problema jurídico de carácter procedimental común a todos los casos, que hacen referencia a: i) la subsidiariedad, pese a que existe otro mecanismo de defensa judicial, se deberá indicar si la tutela procede como mecanismo transitorio en aras de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

3.5 De superarse el análisis de procedibilidad de la acción de tutela, la Corte encuentra que ii) deberá estudiar si la decisión de la administración municipal de Medellín vulneró los derechos fundamentales invocados por las accionantes al ordenar el desalojo del Mirador N° 1 “La Isla” en el Barrio La Asomadera, mediante resolución INSP – 0187 de 2016, en especial, le corresponde a la Sala indicar iii) si se vulneró el derecho fundamental al debido proceso al indicar que contra dicha resolución no procedía recurso alguno. Posteriormente, indicar iv) si la orden de desalojo desconoció los derechos fundamentales de las accionantes al mínimo vital, la confianza legítima y el derecho al trabajo.

3.6 Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Corte se pronunciará sobre: 1) la subsidiariedad de la acción de tutela en el caso de los derechos de los trabajadores informales; y 2) el deber de protección del espacio público por parte del Estado frente a la eficacia de los derechos fundamentales de los trabajadores informales. A partir de estas consideraciones se pasará a resolver el caso concreto.

4. La subsidiariedad de la acción de tutela en el caso de los derechos de los trabajadores informales. Reiteración de jurisprudencia¹

5.1 El artículo 86 de la Constitución Política dispuso que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario en relación con los demás medios de defensa judicial. Esto significa que de existir otro mecanismo de carácter jurisdiccional deberá preferirse éste sobre el ejercicio de la acción de tutela. No obstante, y cuando la acción de tutela se interponga como mecanismo transitorio, en aras de evitar un perjuicio irremediable, la norma autoriza que el mecanismo judicial ordinario sea desplazado por la acción de tutela.

5.2 La jurisprudencia de la Corte Constitucional precisó que para estas situaciones deberá analizarse en concreto la idoneidad y eficacia del otro mecanismo de defensa judicial, en relación a su capacidad para activar la subsidiariedad de la acción de tutela. Para ello, la jurisprudencia señala que deberá verificarse que el otro mecanismo de defensa sea: i) de carácter jurisdiccional y ii) comprenda el mismo alcance de protección al que se pueda llegar por la vía de la acción de tutela. Sobre el particular la Corte Constitucional indicó que debe encontrarse una potencial coincidencia entre la protección que brinda la jurisdicción ordinaria y la acción de tutela, pues si bien cada una puede tener finalidades distintas, su eficacia debe tener la capacidad de brindar una protección de los derechos fundamentales que se alegan vulnerados o amenazados.

En este sentido, la Corte estimó que el mecanismo ordinario de defensa judicial resulta ineficaz, bajo los siguientes tres (3) supuestos de hecho:

“(i) cuando se acredita que a través de estos le es imposible al actor obtener un amparo integral a sus derechos fundamentales y, por tanto, resulta indispensable un pronunciamiento por parte del juez constitucional que resuelva en forma definitiva la litis planteada; (ii) cuando se evidencia que la protección a través de los procedimientos ordinarios no resulta lo suficientemente expedita como para impedir la configuración de un perjuicio de carácter irremediable, caso en el cual el juez de la acción de amparo se

¹ De acuerdo con el artículo 35 del Decreto-Ley 2591 de 1991 las sentencias de reiteración podrán ser brevemente justificadas, como quiera que existe un precedente consolidado en la materia y el juez constitucional en sede de revisión encuentra que resulta aplicable al caso concreto que estudia. El precedente que en esta oportunidad se encuentra contenido en la línea jurisprudencial conformado por las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-334/15, T-607/15, T-231/14, T-386/13, T-629/13, T-820/13, T-703/12, T-152/11, T-454/11, C-639/10, T-1098/08, T-053/08 entre otras.

encuentra compelido a efectuar una orden que permita la protección provisional de los derechos del actor, mientras sus pretensiones se resuelven ante el juez natural; y (iii) cuando la persona que solicita el amparo ostenta la condición de sujeto de especial protección constitucional y, por tanto, su situación requiere de una especial consideración”².

De acuerdo con lo antes expuesto, el estudio sobre la existencia de otro mecanismo de defensa judicial por parte del juez constitucional debe darse en relación a las circunstancias fácticas y jurídicas del caso concreto, en cuanto las mismas le permitirán determinar cuál es la pretensión del accionante la cual deberá estar dirigida hacia la protección de los derechos fundamentales, y determinar si el otro mecanismo de defensa judicial tiene la posibilidad de brindar el mismo marco de protección que puede alcanzar la acción de tutela.

5. Deber de protección del espacio público por parte del Estado frente a la eficacia de los derechos fundamentales de los trabajadores informales. Reiteración de jurisprudencia³

5.1 La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado una importante línea jurisprudencial sobre la controversia constitucional que suscita la ocupación del espacio público por parte de trabajadores informales que se dedican a las ventas ambulantes. Por lo tanto, en la presente decisión se procederá a reiterar las principales reglas jurisprudenciales que al respecto ha fijado la Corte Constitucional.

El presente debate gira en torno a la tensión constitucional que se presenta, por una parte, en el deber que tiene el Estado de proteger la integridad del espacio público, con el fin de garantizar que su utilización efectiva sea para el uso común, como lo dispone el artículo 84 de la Constitución⁴. Pero a su vez, al mismo tiempo el Estado tiene el deber de garantizar la eficacia de los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo de todos los ciudadanos, y en especial, de los vendedores informales, por las condiciones económicas y sociales que los excluyen de los mecanismos formales de inserción laboral y están compelidos a ocupar el espacio público para obtener los recursos económicos que les permita no sucumbir y mantener unas condiciones mínimas de subsistencia.

Para resolver la tensión entre los principios constitucionales en colisión, la Corte Constitucional ha fijado tres (3) reglas constitucionales precisas, que

² Sentencia T-851 de 2014.

³ De acuerdo con el artículo 35 del Decreto-Ley 2591 de 1991 las sentencias de reiteración podrán ser brevemente justificadas, como quiera que existe un precedente consolidado en la materia y el juez constitucional en sede de revisión encuentra que resulta aplicable al caso concreto que estudia. El precedente que en esta oportunidad se encuentra contenido en la línea jurisprudencial conformado por las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-334/15, T-607/15, T-231/14, T-386/13, T-629/13, T-820/13, T-703/12, T-152/11, T-454/11, C-639/10, T-1098/08, T-053/08 entre otras.

⁴ Acerca del concepto de espacio público y su protección constitucional, *cf.* Corte Constitucional, sentencia SU-360/99, fundamento jurídico 2.

constituyen el precedente jurisprudencial que aquí se reitera. Las reglas fijadas por la Corte hacen referencia a: i) la identificación por parte del juez constitucional de las acciones permisivas y omisiones de las administraciones municipales y distritales, que se prolongan en el tiempo, que permiten el desarrollo de ventas informales, por lo tanto, la Corte ampara la confianza legítima que tienen los trabajadores informales; ii) los requisitos para considerar legítima la acción estatal encaminada a la restitución del espacio público cuando es ocupado por trabajadores informales que ejercen su actividad amparados por el principio de la confianza legítima, los cuales desarrollan el derecho fundamental al debido proceso que debe garantizarse en este tipo de acciones; iii) dadas las condiciones de marginalidad y exclusión de las personas que se dedican a las ventas informales, en tanto grupo significativo de ciudadanos a los que el Estado no puede garantizar un empleo formal se ven sometidos a la informalidad para garantizar su subsistencia. Por lo tanto, las autoridades administrativas están en la obligación de diseñar e implementar medidas tendientes a la erradicación de la pobreza, y la promoción de mejores condiciones de vida, bajo un criterio de igualdad material.

En la sentencia T-772 de 2003 la Corte Constitucional indicó las obligaciones que tiene el Estado frente a sus administrados, y en especial, indicó que las acciones como la recuperación del espacio público no pueden convertirse en la generación de mayor pauperización a la que ya están sometidos los vendedores ambulantes, por lo que se deben contrarrestar los efectos negativos que implica la recuperación del espacio público para esta minoría afectada con la acción estatal. Al respecto la Corte indicó:

“En este orden de ideas, resalta la Sala que las políticas, programas o medidas estatales cuya ejecución se convierta en una fuente de pobreza para los afectados, y que no prevean mecanismos complementarios para contrarrestar en forma proporcionada y eficaz dichos efectos negativos, resultan injustificables a la luz de las obligaciones internacionales del país en materia de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, así como a la luz del principio constitucional del Estado Social de Derecho y sus diversas manifestaciones a lo largo de la Carta⁵. Por lo mismo, el diseño y la ejecución de tales políticas, programas o medidas constituyen, *prima facie*, un desconocimiento del deber estatal de erradicar las injusticias presentes y mejorar las condiciones de vida de la población, dado su carácter intrínsecamente regresivo, que no encuentra soporte alguno en el marco del orden constitucional instaurado en Colombia a partir de 1991.

⁵ Ver sentencia C-1064 de 2001, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

Por lo anterior, las políticas públicas, programas o medidas diseñadas y ejecutadas por las autoridades de un Estado Social de Derecho, han de partir de una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención, y formularse de manera tal que atiendan a los resultados fácticos derivados de la evaluación en cuestión, no a un estado de cosas ideal o desactualizado, en forma tal que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas. En otras palabras, al momento de su formulación y ejecución, se deben haber estudiado, en lo que sea técnicamente posible, todas las dimensiones de dicha realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión, incluida la situación de las personas que verán sus derechos severamente limitados, a quienes se deberá ubicar, por consiguiente, en una posición tal que no queden obligados a soportar una carga pública desproporcionada; con mayor razón si quienes se encuentran afectados por las políticas, programas o medidas pertinentes están en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica: frente a estas personas o grupos se deberán adelantar, en forma simultánea a la ejecución de la política en cuestión, las medidas necesarias para minimizar el daño recibido, de tal manera que se respete el núcleo esencial de su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad.

Sólo así se cumple con el requisito de *proporcionalidad* que debe acompañar a cualquier limitación del goce efectivo de los derechos fundamentales en un Estado Social de Derecho: además de (i) estar dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y (ii) desarrollarse a través de medios plenamente ajustados a la legalidad – que garanticen el respeto por el debido proceso y la dignidad de las personas-, y que además sean necesarios para materializar tal finalidad, estas limitaciones (iii) deben ser proporcionales en el contexto de los mandatos del Constituyente, es decir, no pueden sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica.

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

Ahora bien, la Corte Constitucional ha encontrado que se procederá al amparo del derecho a la confianza legítima cuando en el caso concreto se logra verificar las siguientes condiciones: *“(i) exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son anejos a su preservación; (ii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos, la cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales; (iii) se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes⁶ y (iii) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público”*.

El precedente de la Corte Constitucional ha indicado que la inequidad social que genera el ejercicio del comercio informal y la grave afectación a sus derechos fundamentales de quienes quedan relegados a dichas actividades implican que el Estado ofrezca medidas efectivas para aminorar los efectos negativos asociados a la recuperación del espacio público. Al respecto la Corte indicó lo siguiente: *“privar a quien busca escapar de la pobreza de los únicos medios de trabajo que tiene a su disposición, para efectos de despejar el espacio público urbano sin ofrecerle una alternativa digna de subsistencia, equivale a sacrificar al individuo en forma desproporcionada frente a un interés general formulado en términos abstractos e ideales, lo cual desconoce abiertamente cualquier tipo de solidaridad. Si bien el interés general en preservar el espacio público prima, en principio, sobre el interés particular de los vendedores informales que lo ocupan para trabajar, las autoridades no pueden adoptar medidas desproporcionadas para promover tal interés general, sino buscar fórmulas conciliatorias que armonicen los intereses en conflicto y satisfagan al máximo los primados de la Carta. (...)De lo contrario, tras la preservación formal de ese “interés general” consistente en contar con un espacio público holgado, se asistiría –como de hecho sucede– al sacrificio de individuos, familias y comunidades enteras a quienes el Estado no ha ofrecido una alternativa económica viable, que buscan trabajar lícitamente a como dé lugar, y que no pueden convertirse en los mártires forzosos de un beneficio general.”⁷*

⁶ Para el caso específico de este requisito, Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-160/96, M.P. Fabio Morón Díaz.

⁷ Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-772/03, fundamento jurídico 3.3

De conformidad con los precedentes jurisprudenciales reseñados, la Corte Constitucional ha fijado un conjunto de reglas para poder determinar si la política de recuperación del espacio público ocupado por comerciantes informales, que ejercen su actividad bajo el amparo de la confianza legítima resulta adecuada y respetuosa de sus derechos fundamentales. Al respecto, la Corte puntualizó: *“las autoridades están enteramente facultadas para llevar a cabo acciones tendientes a la recuperación y preservación del espacio público, a condición que⁸ (i) se adelanten con observancia del debido proceso y el trato digno a quienes resulten afectados con la política; (ii) se respete la confianza legítima de los comerciantes informales; (iii) estén precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia entre su alcance y las características de dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales a través del ofrecimiento de alternativas económicas a favor de los afectados con la política; y (iv) se ejecuten de forma tal que impidan la lesión desproporcionada del derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, al igual que la privación a quienes no cuentan con oportunidades de inserción laboral formal de los únicos medios lícitos de subsistencia a los que tienen acceso”⁹.*

III. CASO CONCRETO

Estudio de la procedibilidad de la acción de tutela

1. En el estudio de los requisitos para la procedencia de la acción de tutela la Sala de Revisión considera pertinente estudiar si en los casos concretos se acredita el requisito de subsidiariedad. En primer lugar se debe considerar que la actuación de la administración excluyó la posibilidad de interponer recursos contra la resolución INSP 0187 de 2016 artículo cuarto. En segundo lugar, los sujetos que acuden a la acción de tutela son considerados por la jurisprudencia de este Tribunal como de especial protección constitucional, ante la situación de vulnerabilidad y exclusión a la que se ven sometidos en donde las ventas de carácter informal les permiten obtener el sustento económico para sus familias. Finalmente y ante la imposibilidad de interponer recursos contra la decisión de la autoridad municipal, la acción de tutela resulta entonces ser el mecanismo de defensa judicial idóneo para la protección de sus derechos fundamentales. En suma, para la Sala de Revisión el requisito de subsidiariedad se encuentra acreditado.

2. Superado el análisis de procedibilidad de la acción de tutela, y de conformidad con el precedente consolidado por la Corte Constitucional para los problemas jurídicos planteados, pasará la Sala de Revisión a estudiar los asuntos de fondo que plantean los casos acumulados en esta ocasión. En primer

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Cfr.* Corte Constitucional, sentencia T-465/06, fundamento jurídico 7.6

lugar se estudiará la afectación al debido proceso, ante la imposibilidad de presentar recursos contra la resolución INSP 0187 de 2016. En segundo lugar, se procederá a analizar las actuaciones desplegadas por la administración en el proceso de recuperación del espacio público.

3. Como ya se indicó en las consideraciones de esta decisión, las actuaciones de las autoridades administrativas que desarrollen acciones para la recuperación del espacio público deben darse bajo estricta observancia del debido proceso. Para analizar si existió vulneración sobre este derecho fundamental, la Sala de Revisión procede a estudiar en detalle las decisiones de la administración municipal. La Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, Unidad Inspecciones de Policía, Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia, Inspección 1ª de la Subsecretaría de Espacio Público emitió la Resolución N° INSP-0187 *“por medio de la cual se ordena un desalojo y se recupera un bien de uso público”*, con fecha del 17 de febrero de 2016. En la mencionada Resolución se indicó que en el sector del Mirador N° 1 La Isla en la carrera 32 con Calle 19 A, Barrio La Asomadera, sobre la variante a las Palmas al costado derecho, *“hay una evidente invasión comercial del predio por unidades económicas con una tipología de venta de comidas rápidas y licor, actividades y/o recuperación no permitida”*.

En el lugar indicado de acuerdo con la resolución INSP 0187/16 se encontraron quince (15) carpas en donde se habilitan comedores populares para los visitantes del lugar. Adicionalmente, la resolución puntualizó: *“se observa que se expende licor toda vez que en la parte inferior del piso de algunos negocios se observan cajas de cerveza, además, fogones de leña, carbón, gas, lo que representa un peligro latente para los asistentes”*. También se indicó en el apartado de los hechos que las estructuras no cuentan con las norma NSR 10 de sismo-resistencia, evidenciando deficiencias en la construcción, por la baja calidad de los materiales, excavaciones en el terreno sin controles y grietas en el piso.

Por otra parte, la Unidad de Administración de Bienes Inmuebles certificó que en el terreno donde se encuentran las carpas fue adquirido por el Municipio de Medellín por expropiación ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito el día 5 de julio de 1960, por lo tanto, una parte de este terreno es de carácter público, de propiedad del municipio.

En la resolución se señaló que al lugar concurre un número destacado de personas y ante las construcciones precarias, se configura un escenario de riesgos que atenta contra la integridad de los vendedores informales así como las personas que frecuentan el lugar. El 11 de diciembre de 2015 se realizó visita al lugar para determinar las personas que ejercen la actividad comercial, encontrando a dieciséis (16) hombres y mujeres que atendían las ventas estacionarias, las cuales se presentaron en las oficinas de Espacio Público para la audiencia descargos, sin que ninguno de los venteros cuenten con permisos o

autorizaciones por parte de Espacio Público para desarrollar sus actividades comerciales.

4. Posteriormente, la resolución 0187 se concentró en desarrollar los fundamentos normativos que dan soporte jurídico a su decisión. La resolución cita el artículo 5 de la ley 9 de 1989 que define el concepto de Espacio Público, el cual consiste en: *“conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses de los habitantes”*.

5. Continúa la resolución 0187 con los fundamentos normativos citando el artículo 132 del decreto 1355 de 1970 que regula el procedimiento para la recuperación del espacio público. En la resolución se transcribió el artículo correspondiente de la siguiente forma:

“El decreto 1355 de 1970, en su artículo 132. Regula “Cuando se trate de la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días”.

Con base en los elementos fácticos y jurídicos reseñados se ordenó la recuperación del espacio público mencionado. Adicionalmente, se indicó en la parte resolutive, artículo cuarto: *“contra la presente resolución no procede recurso alguno”*. En este punto, la Sala de Revisión advierte una irregularidad que afecta el derecho fundamental al debido proceso de las accionantes, así como de las demás personas que se dedican a las ventas estacionarias en el mencionado sector. En efecto, en la resolución 0187 cuando se están invocando los fundamentos jurídicos se hace una transcripción incompleta del artículo 132 del Código de Policía (Decreto 1355 de 1970), omitiendo precisamente el apartado en donde la norma estipula la posibilidad de interponer los recursos de reposición y apelación contra la decisión del alcalde. Tal omisión no tendría lugar a ser reprochada de no ser porque en la parte resolutive se indicó que no procedía ningún recurso. No se explica la razón por la cual se omitió en la transcripción del artículo 132 del Código de Policía la última oración de la disposición normativa que estipula lo siguiente: *“Contra esta resolución procede recurso de reposición y también de apelación ante el respectivo gobernador”*. Es decir, el Código de Policía estipuló que contra la resolución que ordene la restitución de bienes de uso público se puedan interponer los recursos de reposición y apelación.

6. En consecuencia, las autoridades administrativas municipales vulneraron de forma ostensible el derecho fundamental al debido proceso de las accionantes y

demás vendedores estacionarios ante la imposibilidad de imponer los recursos que de acuerdo con la norma transcrita en la resolución si había lugar y eran procedentes. En consecuencia, se desconoce el derecho fundamental al debido proceso cuando en la parte resolutive del acto administrativo INSP-0187/16 se indica en el artículo cuarto que: *“contra la presente resolución no procede recurso alguno”*, como quiera que si es procedente tanto el recurso de reposición como el de apelación.

Por lo tanto, la Sala de Revisión encuentra que ante la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, y la imposibilidad de presentar los recursos que si eran procedentes, el remedio constitucional en este caso consiste en ordenarle a las autoridades administrativas de otorgar la oportunidad procesal a las partes interesadas para exponer los argumentos por los cuales se oponen a la decisión de las autoridades municipales haciendo uso de los recursos de reposición y apelación frente a la decisión de la restitución de inmueble de uso público.

7. La Sala de Revisión encuentra que adicionalmente la actuación del funcionario que elaboró la Resolución INSP-0187 de 2016 pudo incurrir en una falta disciplinaria, como quiera que no se explica que en los fundamentos jurídicos se cite el artículo 132 del Decreto 1355 de 1970 de forma incompleta, omitiendo transcribir el apartado en que la disposición establece la posibilidad de recurrir la decisión a través de los recursos de reposición y apelación, y en la parte resolutive se indica en el artículo cuarto que no procede ningún recurso, cuando la norma de forma inequívoca permite que se puedan interponer los recursos señalados. Por lo tanto, la Sala llama le advertirá a las autoridades municipales de abstener de este tipo de actuaciones que afectan el derecho fundamental al debido proceso, y por lo tanto, a futuro en los proceso de recuperación del espacio público que adelante la entidad, dar estricto cumplimiento al debido proceso, y permitirle a las personas interesadas interponer los recursos de reposición y apelación según lo dispone el artículo 132 del Decreto 1355 de 1970.

8. Por otra parte, y en relación con el desarrollo del proceso de restitución de los bienes públicos, para que la actuación municipal se ajuste al marco constitucional y respete los derechos fundamentales de las personas afectadas con este tipo de decisión, como ya se indicó en las consideraciones, las decisiones que se tomen en este sentido están supeditadas a que: *“(iii) estén precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia entre su alcance y las características de dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales a través del ofrecimiento de alternativas económicas a favor de los afectados con la política”*. De acuerdo con el acervo probatorio que obra en los expedientes y de acuerdo con los informes rendidos ante el Magistrado Ponente se concluye que las acciones de evaluación, seguimiento y el ofrecimiento de

alternativas económicas se han llevado a cabo de forma posterior a la decisión de la recuperación del espacio público y su desalojo contenido en la resolución INSP-0187 de 2016 y no antes como el precedente jurisprudencial ha considerado que debe proceder las autoridades municipales en estos casos.

En consecuencia, la Sala de Revisión considera que también se afectó la confianza legítima de los vendedores estacionarios al no contar de forma previa a su desalojo con la correspondiente evaluación cuidadosa de la realidad a la que deberían enfrentar ante la necesidad de la recuperación del espacio público, que como lo ha considerado la Corte Constitucional es una actuación legítima de las autoridades municipales siempre y cuando no se desconozcan los derechos fundamentales que afectan este tipo de decisiones. Por lo tanto, se ordenará a las autoridades municipales para que procedan a realizar las evaluaciones pertinentes, los estudios adecuados y las reuniones de sensibilización que ya han venido adelantando, pero donde se incluyan a todos los vendedores estacionarios y ambulantes ubicados en el sector del Mirador N° 1 La Isla en la carrera 32 con Calle 19 A, Barrio La Asomadera, sobre la variante a las Palmas al costado derecho.

9. Ahora bien, la Sala de Revisión estima que la presente decisión deberá extenderse más allá de las partes de los expedientes acumulados, para no incurrir en diferenciaciones que por estar en igualdad de condiciones con las accionantes se vean afectados en sus derechos fundamentales por las órdenes que impartirá la Sala de Revisión. En este sentido, y de acuerdo con la jurisprudencia consolidada que sobre este punto ha desarrollado la Corte Constitucional¹⁰, la presente decisión extenderá sus efectos a quienes no ha hecho uso del mecanismo constitucional de la acción de tutela como se indicará en las parte resolutive de esta sentencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR las siguientes decisiones judiciales:

Sentencia del Juzgado Doce (12) Penal Municipal con Función de Control de Garantías, de la ciudad de Medellín, Antioquia, con fecha del 14 de abril de 2016. Expediente T-5.661.473

¹⁰ En otros casos similares en donde se resolvió un problema jurídico similar la Corte Constitucional también extendió sus efectos a otros vendedores ambulantes: T-231/14. Sobre los efectos *inter comunis* la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia en la sentencia SU-1023/01 entre otras.

Sentencia del Juzgado Diecisiete (17) Penal Municipal con Función de Control de Garantías, de la ciudad de Medellín, Antioquia, con fecha del 14 de abril de 2016. Expediente T-5.673.087

Sentencia del Juzgado Segundo (2) Penal Municipal con Función de Control de Garantías, de la ciudad de Medellín, Antioquia, con fecha del 31 de mayo de 2016. Expediente T-5.721.041

En su lugar, **CONCEDER** la tutela de los derechos fundamentales de las accionantes Gladys Andrea Muñoz Franco, Luz Marina Gay Isaza y Sandra Milena Muñoz Franco al debido proceso, confianza legítima, mínimo vital y derecho al trabajo.

Segundo.- ORDENAR a la Inspección 1ª de la Subsecretaría de Espacio Público de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, para que en un término máximo de cuatro (4) meses a partir de la notificación de esta sentencia como lo establece el artículo 8 del decreto-ley 2591 de 1991, le permita a las accionantes interponer los recursos de reposición y apelación en contra de la decisión adoptada en la Resolución INSP-0187 de 2016, en los precisos términos que lo autoriza el artículo 132 del Código de Policía (Decreto 1355 de 1970).

Tercero.- ORDENAR a la Subsecretaría de Espacio Público, Secretaría de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín para que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a realizar una cuidadosa evaluación de la realidad de todos los vendedores ubicados en el sector del Mirador N° 1 La Isla en la carrera 32 con Calle 19 A, Barrio La Asomadera, sobre la variante a las Palmas al costado derecho, que les permita asegurar el goce efectivo de sus derechos constitucionales fundamentales a través de la inserción de programas para el desarrollo de actividades de las cuales deriven un sustento digno, su reubicación en otro espacio de la ciudad que no represente una actividad peligrosa, o el ofrecimiento de alternativas económicas a favor de los afectados con la política pública de aprovechamiento económico del espacio público que defina las autoridades municipales, así como las demás acciones que contemple pertinentes el municipio de Medellín para proteger los derechos fundamentales de todos los vendedores estacionarios del sector que identificado en la resolución INSP 0187 de 2016.

Cuarto.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, verifique el cumplimiento del plan de reubicación indicado en el numeral anterior y de conformidad con lo expresado en esta sentencia.

Quinto.- ADVERTIR a la Subsecretaría de Espacio Público, Secretaría de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín para que dentro de los procesos de recuperación del espacio público se de un estricto cumplimiento al

debido proceso, y se permita a las personas interesadas interponer los recursos de reposición y apelación según lo dispone el artículo 132 del Decreto 1355 de 1970.

Sexto.- OTORGAR EFECTOS INTER COMUNIS a la presente decisión respecto de los vendedores ubicados en el municipio de Medellín en el sector del Mirador N° 1 La Isla en la carrera 32 con Calle 19 A, Barrio La Asomadera, sobre la variante a las Palmas al costado derecho y a quienes no hagan parte de los programas adelantados por las autoridades municipales para que reciban el mismo tratamiento de las órdenes segunda y tercera de la presente sentencia para evitar la afectación del derecho fundamental a la igualdad.

Octavo.- Por Secretaría **LIBRAR** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General