

JUZGADO PRIMERO CIVIL MUNICIPAL DE IPIALES
J01cmpalipiales@cendoj.ramajudicial.gov.co Carrera 5
No. 18-45 Palacio de Justicia Piso 2
Teléfono 7733781-Celular 3054030889

AVISO

EL JUZGADO PRIMERO CIVIL MUNICIPAL DE IPIALES INFORMA QUE SE DISPUSO FIJAR AVISO EN LA PÁGINA DE INTERNET DE LA RAMA JUDICIAL, DANDO A CONOCER DE MANERA PÚBLICA, QUE CURSA EN ESTE JUZGADO TUTELA RADICADA BAJO LA PARTIDA Nro. 523564003001202200444200, INTERPUESTA POR LA SEÑORA ESPERANZA IQUINAS CONTRA EL MUNICIPIO DE IPIALES, DENTRO DE LA CUAL SE DICTÓ SENTENCIA EL 27 DE OCTUBRE DE 2022, NEGANDO EL AMPARO CONSTITUCIONAL Y EL CUAL SE PUBLICA JUNTO CON EL PRESENTE AVISO, LO ANTERIOR PARA GARANTIZAR LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y COLORARIO DE DEFENSA DEL VINCULADO **ADUAR NEVARDO HERNÁNDEZ**, DE QUIEN SE DESCONOCE SU PARADERO Y DIRECCIÓN DE NOTIFICACIONES. PARA HACER PARTE EN EL PROCESO Y CONOCER EL MISMO SE HA DISPUESTO DE LOS SIGUIENTES CANALES DONDE PUEDE REQUERIR INFORMACIÓN:

Correo: J01cmpalipiales@cendoj.ramajudicial.gov.co

Dirección: Carrera 5 No. 18-45 Palacio de Justicia Piso 2

Teléfono 7733781- Celular 3054030889



CARLOS EDUARDO RUIZ VELASCO
SECRETARIO

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO PRIMERO CIVIL MUNICIPAL DE IPIALES

Veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022)

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Proferir sentencia dentro de la acción de tutela promovida por la señora Esperanza Iquinas, contra el Municipio de Ipiales.

ANTECEDENTES

La señora Esperanza Iquinas afirma que durante 4 años ocupa un lugar en espacio público ubicado en la Carrera 6ª con Calle 10ª en la esquina de la ciudad de Ipiales, para la venta de diferentes productos, que le permite obtener el único ingreso económico para el sustento de su núcleo familiar. Labor que desarrollaba sin que la administración Municipal de Ipiales se opusiera a ello.

Afirma la tutelante que viajó al departamento del Huila por calamidad domestica para brindar el cuidado a su madre quien se encontraba delicada de salud, por tanto, debió encargar el puesto de ventas y al regresar nuevamente a la ciudad de Ipiales a ejercer su labor diaria en el puesto de

comidas rápidas, los funcionarios de espacio público le impidieron continuar con el desarrollo de su actividad.

Adujo que durante todo el periodo de permanencia en el lugar donde tenía su puesto de ventas se generaba el pago de los impuestos requerido por espacio público el cual se recaudaba directamente por los funcionarios de la entidad en mención sin que exista ningún requerimiento por alguna mora en los pagos.

Manifiesta que el 24 de marzo del 2017 presentó solicitud al municipio de Ipiales para que se brinde solución efectiva para continuar laborando en su actividad comercial de ventas ubicada en la Carrera 6ª con Calle 10ª en la esquina de la ciudad de Ipiales, o que se brinde un plan de reubicación por parte de la administración Municipal de Ipiales.

De igual forma enfatizó que la administración Municipal de Ipiales realizó innumerables promesas de reubicación, las cuales fueron incumplidas sin obtener solución alguna e informándole que dicha labor no se podía ejercer en aquel sitio.

Asegura que la Administración Municipal de Ipiales esta desconociendo la jurisprudencia constitucional referente a los planes de restitución del espacio público ocupado por comerciantes informales, y que para ello debería ofrecer alternativas económicas o de reubicación para el desarrollo de la actividad productiva respetando el derecho fundamental al mínimo vital de los sectores mas vulnerables y pobres de la población.

Por tanto, solicita se protejan sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso, y se ordene al Municipio de Ipiales que autorice la continuidad para el desarrollo de su actividad comercial en ventas ubicada

en la Carrera 6ª con Calle 10ª, esquina, de la ciudad de Ipiales o se la incluya en un plan de reubicación.

ACTUACIÓN PROCESAL

Con la admisión de la solicitud de tutela, fueron vinculadas al trámite la Secretaria de Hacienda Municipal de Ipiales; Secretara de Salud de Ipiales; Subsecretaria de Espacio Público del Municipio de Ipiales; Inspector del Trabajo de Ipiales; el Instituto Departamental de Salud, y el señor Eduar Nevardo Hernández, ordenándoles que se pronuncien sobre los hechos que fundamentan la tutela.

RESPUESTA DE LA ACCIONADA Y ENTIDADES VINCULADAS

SUBSECRETARIA DE ESPACIO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE IPIALES.

Informa que la señora Esperanza Iquinas desarrollo su actividad comercial en la Carrera 6ª con Calle 10ª en la esquina de la ciudad de Ipiales, por un periodo de 2 años, como lo indica la base de datos del sistema SWIT de rentas menores de pago por uso de espacio público de la Secretaría de Hacienda, y que el pago de dichos impuestos fueron de manera extemporánea, afirma que en su momento si fue consentido por la Administración Municipal de Ipiales la actividad de comercio por parte de la tutelante, pero ante el abandono del espacio se asumió que la accionante había superado su condición de vulnerabilidad.

Asegura que una vez realizada la inspección en el sitio de trabajo el día 18 de agosto de 2021 se encontró en el puesto de comidas rápidas al señor Eduar Nevardo Hernández quien manifestó que *la señora Inquinas pagaba a terceros para que trabajen en el puesto de ventas, y que estaba a la venta por motivos de viaje*, ante dicha manifestación la Subsecretaria de Espacio Público le informó que él no podía estar en ese sitio y que no era legal la ocupación por parte de algún intermediario, hecho que se llevó a cabo de manera pacífica

y fue desocupado el espacio de manera voluntaria por parte del señor Hernández.

Aclara que el 24 de marzo de 2017, reposa en la administración un oficio de la accionante solicitando permiso para ubicar un puesto de comidas en la Carrera 6ª con Calle 10ª en la esquina de la ciudad de Ipiales. Por tanto, no se logra establecer la fecha en la cual la tutelante manifestó su ausencia por motivos de calamidad doméstica, por el contrario, se evidencia a través de registros fotográficos publicados en redes sociales que se pretendía realizar la venta de su mobiliario y del espacio público. Es así que la accionante rompió el principio de confianza legítima al abandonar el puesto de comidas por un espacio de 11 meses, tiempo en el cual el Municipio implemento la política de recuperación del espacio público asumiendo que fue abandonado por la vendedora informal.

También alude que la recuperación del espacio respondió a las peticiones presentadas a la Secretaria de Salud y Espacio Público, por la comunidad quienes informaron sobre los riesgos que en ocasiones se presentaron en aquel lugar por fugas de escape de gas, esto implicaba la intervención inmediata por parte del cuerpo de bomberos y adicionalmente, no contaba con los requisitos de manipulación de alimentos requeridos por el Instituto Departamental de Salud de Nariño, es así que la Administración en ningún momento desconoce la jurisprudencia constitucional, ni las disposiciones normativas sobre los derechos de los comerciantes informales, por el contrario busca proteger el interés general sobre situaciones particulares, que pretenden el reconocimiento a través de instrumentos como la tutela, derechos plenos, exclusivos, perpetuos, autónomos y reales sobre espacios que no le pertenecen a los particulares, sino, que se inscriben en la esfera de lo público.

Finaliza citando la norma concerniente a espacio público y solicita se declare improcedente la acción de tutela por cuanto no ha vulnerado derechos fundamentales, y la accionante no puede pretender disponer a su arbitrio reclamaciones exclusivas y perpetuas.

INSPECTOR DE TRABAJO DEL MUNICIPIO DE IPIALES

Refiere que la entidad no le consta ninguno de los hechos y que no realizara pronunciamiento alguno sobre la vulneración de derechos fundamentales de la actora, por cuanto existe prohibiciones legales contenida en el Código Sustantivo del Trabajo.

Manifiesta que legalmente no les asignaron facultades frente a políticas públicas respecto a los vendedores ambulantes, por tanto, quienes tienen competencia en el asunto son las entidades de orden nacional y territorial para garantizar los derechos de los vendedores informales y la convivencia en el espacio público.

De igual manera, citó alguna jurisprudencia de la corte constitucional referente a las políticas públicas y la obligación de las Alcaldías de trabajar en dichas políticas en procura de garantizar el derecho al trabajo.

Sin embargo, también hace referencia a la recuperación del espacio público estableciendo que les corresponde a las autoridades municipales reglamentar el uso de este espacio, pues son las facultadas para recuperarlo y preservarlo, lo que puede generar tensiones con las personas que lo ocupan en desarrollo de actividades económicas. En virtud de ello la Corte Constitucional ha establecido unas premisas relativas al espacio público con el objeto de que sean respetadas por las autoridades y los particulares, mismas que son anunciadas en su contestación.

Concluye aduciendo que el Ministerio cumple funciones de policía administrativa laboral, por tanto, no puede invadir la órbita de la jurisdicción ordinaria laboral, quedándole vetado declarar los derechos de las partes o dirimir sus controversias, función que es netamente jurisdiccional, y en consecuencia solicita se declare la improcedencia de la acción de tutela, con relación al Ministerio de Trabajo, dado que no ha vulnerado, ni ha puesto en peligro derechos fundamentales de la accionante.

Adujo que el manejo del espacio público es de competencia legal y exclusiva de las entidades territoriales municipales, es decir, de la Alcaldía Municipal de Ipiales a través de su correspondiente dependencia, y deberá otorgar la autorización para ocupar el espacio público, en consecuencia el IDSN no tiene ninguna injerencia, siendo de su competencia únicamente la expedición del concepto sanitario, que requiere previamente se cuente con la autorización para ocupar el espacio público expedido por la autoridad competente y para el caso en concreto la tutelante no se encuentra autorizada por la Alcaldía de Ipiales, para ejercer su actividad comercial.

Finalmente, solicitó se declare La falta de legitimación en la causa por pasiva del Instituto Departamental de Salud.

SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL DE IPIALES.

Afirma que hasta el 31 de diciembre de 2021 el municipio de Ipiales ostentaba la categoría 3, ejerciendo funciones de inspección, vigilancia y control, sin embargo, a partir del 01 de enero de 2022 el municipio de Ipiales fue declarado categoría 4, retomando las funciones en lo concerniente a la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano el Instituto Departamental de Salud de Nariño, siendo este la autoridad sanitaria para proceder en el permiso de funcionamiento previa solicitud y autorización para ocupar el espacio público expedido por la autoridad competente.

Manifiesta que la Secretaria de Salud se encarga de la capacitación y expedición del carnet de manipulación de alimentos a los puestos de comidas que estén autorizados por la Secretaria de Gobierno, en consecuencia, solicita se declare la legitimación por pasiva y se desvincule de la acción de tutela.

SECRETARIA DE HACIENDA DE IPIALES.

Manifiesta que la accionante refiere haber cumplido con el pago de los impuestos sin que exista ningún requerimiento por mora, pero al verificar la base de datos del sistema de información territorial SWIT con el que cuenta la Secretaria de Hacienda de Ipiales, se evidenció que la señora Esperanza Iquinas, se encuentra registrada como contribuyente del Impuesto de Industria y Comercio desde el 26 de diciembre de 2019 con el establecimiento de comercio "LAS DELICIAS DE DOÑA PANCHA" el cual se encuentra ubicado en el KM 1 vía Rumichaca y el cual tiene como actividad principal el Expendio de Comidas Preparadas en Cafetería, de dicha actividad la tutelante no ha presentado las declaraciones correspondientes a la vigencia gravable del 2019 al 2021, por tal razón, la contribuyente a la fecha tendrá que presentar declaraciones del impuesto de Industria y comercio, con las sanciones contempladas en el Acuerdo 032 de 2018, actual Estatuto Tributario Municipal.

En lo relacionado con la inexistencia de requerimiento por parte de la Administración Municipal, cabe aclarar, que se encuentra dentro del termino para poder realizar la fiscalización y cobro de las vigencias adeudadas.

Afirma que una vez enviada la base de datos por la Secretaria de Espacio Público, mediante oficio 1020-1-13-274 del 12 de octubre de 2021, con fecha de corte 30 de septiembre de 2021, la accionante presenta pagos por concepto de TASA por estacionamiento y ocupación del espacio público, sin embargo, se evidencia un registro de 7 meses sin cancelar y registra una novedad de suspensión de permiso, en consecuencia, solicita se desvincule a la Secretaria de Hacienda Municipal de Ipiales.

COMPETENCIA

Corresponde al Despacho conocer de la presente acción en virtud de lo dispuesto por el ordinal 4º, del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con lo indicado en el Decreto 1382 de 2000, 1983 de 2017 y 333

de 2021, que asigna el reparto de esta clase de solicitudes ante los juzgados de categoría municipal.

El artículo 86 de la Constitución Política, prevé la acción de tutela contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, o de particulares, que amenace o vulnere los derechos fundamentales de la solicitante, y señala que frente a esas circunstancias constituye un mecanismo judicial excepcional, sobre este tema la Corte Constitucional, en sentencias T- 1302 de 2005 y T-791 de 2009, expresó:

“3.3 La jurisprudencia constitucional ha señalado que las grandes diferencias entre lo público y lo privado son cada vez menores, de tal forma que en la actualidad, la violación de los derechos fundamentales no solo puede provenir del Estado, sino también, de los particulares, concretamente cuando llevan a cabo actividades que los ubican en una posición de superioridad frente a la comunidad, lo que implica el reconocimiento de que las relaciones entre estos sujetos no siempre se desarrollan en planos de igualdad.”

Y sobre la subordinación e indefensión, en sentencia T-290 del 28 de julio de 1993, concluyó:

“Entiende esta Corte que la subordinación alude a la existencia de una relación jurídica de dependencia, como ocurre, por ejemplo, con los trabajadores respecto de sus patronos, o con los estudiantes frente a sus profesores o ante los directivos del establecimiento al que pertenecen, en tanto que la indefensión, si bien hace referencia a una relación que también implica la dependencia de una persona respecto de otra, ella no tiene su origen en la obligatoriedad derivada de un orden jurídico o social determinado sino en situaciones de naturaleza fáctica en cuya virtud la persona afectada en su derecho carece de defensa, entendida ésta como posibilidad de respuesta efectiva ante la violación o amenaza de que se trate.”

Para el presente caso, la accionante se encuentra en situación de subordinación frente a la Alcaldía Municipal de Ipiales, ya que como ciudadana está sujeta a las decisiones de la accionada, que le permitan continuar laborando como vendedora informal estacionaria, viéndose sometida a las reglas que sobre el particular la administración municipal impone.

PROBLEMA JURÍDICO

¿La Alcaldía Municipal de Ipiales vulneró el derecho fundamental al trabajo, mínimo vital y el debido proceso de la señora Esperanza Iquinas, al no permitirle continuar trabajando en el espacio público como vendedora informal estacionaria?

CONSIDERACIONES

La acción de tutela es una figura consagrada en la Constitución Política y está reglamentada en el Decreto 2591 de 1991, concebida como un mecanismo de defensa y protección inmediato de los derechos fundamentales de toda persona, con la finalidad de permitir que éstas puedan acudir en todo momento y lugar ante los jueces, para solicitar protección rápida de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Es reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al establecer que ésta acción sólo 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, busca ante todo brindar a cualquier persona sin mayores requisitos de orden formal, la protección inmediata y específica de sus derechos fundamentales, es un mecanismo inmediato o directo para

la debida protección del derecho constitucional afectado o amenazado, está concebida como una acción residual y subsidiaria, que no está llamada a proceder como mecanismo alterno o sustituto de las vías legales de protección de derechos.

En el caso bajo estudio la actora considera vulnerados sus derechos al trabajo y al mínimo vital. El derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Constitución Política, prevé que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Por su parte el derecho al mínimo vital corresponde a un derecho innominado que ha sido desarrollado desde sus albores por la jurisprudencia constitucional, que desde 1999, en sentencia SU-995, definió el mínimo vital, como un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, pues *constituye la porción de los ingresos del trabajador que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional*

La protección constitucional del derecho al trabajo de los vendedores informales. C 489 de 2019

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en la protección constitucional del derecho al trabajo especialmente de las personas que se dedican a las ventas informales. Tras comprender que el trabajo es un vehículo de acceso a la ciudadanía social, en tanto permite que las personas, a través del ingreso que deriva de sus labores, se provea de alimentación, vivienda, estudio, recreación, entre otros, la Corte ha señalado que, en principio, no es posible limitar su ejercicio cuando este se realiza en escenarios no formales; para ello además se ha prevalido de los principios de buena fe y de confianza legítima cuando las autoridades han permitido que se ocupen los espacios públicos en la realización de ese tipo de actividades.

Así ha destacado que, si las razones prevalentes para que perviva la economía informal, derivan de problemas estructurales de la política de pleno empleo por parte del Estado, la ausencia de oportunidades que además origina desigualdad social, lo que corresponde es armonizar los derechos que se encuentran en tensión, esto es el trabajo en condiciones dignas y justas y a la par el espacio público.

Para ello la jurisprudencia ha entendido que la regla general es que no es posible afectar los derechos de quienes realizan esta actividad, en tanto integran un grupo social y económicamente vulnerable, al punto que en la sentencia C-211 de 2017 la Corte definió condicionar la imposición de medidas correccionales a la existencia de alternativas reales de vinculación laboral en mejores condiciones y destacó que *“la recuperación del espacio público suele ser una medida que altera las condiciones económicas de los comerciantes informales que allí se encuentran. Frente a esta realidad la administración tiene el deber de diseñar e implementar políticas públicas tendientes a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan la situación que padecen las personas desalojadas”*.

Por la vía del control concreto la jurisprudencia constitucional también ha admitido que el trabajo informal es expresión de la precariedad, que se concreta en la incertidumbre sobre la manera en la que se va a desarrollar (espacios físicos, contingencias de seguridad, desalojos, sanciones etc.), la ausencia de protección social, los escasos recursos que se obtienen y que impiden la movilidad social, la dificultad de organizarse colectivamente para defender sus derechos (libertad de asociación) que limitan la autodeterminación del individuo y por ello ha entendido que las personas que lo ejercen son altamente vulnerables, de allí que para resolver la tensión con el espacio público (i) el Estado tiene la obligación de crear una política de recuperación que contenga alternativas económicas adecuadas que se compadezcan con las circunstancias particulares de los afectados; (ii) en ese marco debe respetar el debido proceso y el principio de confianza legítima de los trabajadores dedicados a la venta informal que pueden verse

gravemente afectados con los cambios bruscos e intempestivos¹; (iii) cuando las autoridades estatales, en ejercicio de su obligación constitucional de velar por la protección del espacio público adoptan políticas que puedan implicar afectación en las garantías de sus ocupantes, por tratarse de personas que están en condiciones económicas precarias, deben acoger medidas complementarias y eficaces que se dirijan a contrarrestar los efectos negativos de las mismas; (iv) bajo el amparo del derecho del trabajo la administración no puede imponer cargas desmedidas o desproporcionadas a quienes derivan su sustento de las ventas informales.

En suma y tal como lo destacó la sentencia C-211 de 2017 *“Las autoridades tienen el deber de proteger la integridad del espacio público y al mismo tiempo están en la obligación de velar por los derechos fundamentales de los vendedores informales, en especial: (i) los derivados del respeto por la dignidad humana, (ii) la solidaridad hacia las personas que se encuentran en estado de indefensión o de vulnerabilidad; (iii) la igualdad de trato a partir de acciones afirmativas destinadas a brindarles protección preferencial; (iv) el debido proceso administrativo como condición para las actividades de policía; (v) la observancia del principio de buena fe, particularmente en lo relacionado con la confianza legítima que ampara a determinados vendedores informales; y (vi) la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas correctivas a aplicar”*.

Deber del Estado velar por la protección del espacio público. Sentencia T 090 de 2020

El artículo 82 de la Constitución consagra el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común. La Corte ha señalado que el concepto “espacio público” engloba: i) los escenarios para la recreación pública, activa o pasiva (estadios, parques y zonas verdes, entre otras); ii) las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, es decir, andenes o demás espacios peatonales; iii) las áreas para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje; iv) en general, todas las zonas existentes o debidamente

proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo; entre otros.

Así, es fácil comprender la importancia que el constituyente advirtió en proteger el espacio público al estar relacionado con el desarrollo físico y emocional de las personas, además de constituir un escenario propicio para la libertad de expresión, en cuanto a la realización de manifestaciones artísticas, deportivas o de ocio, las cuales, a su vez, permiten una sana interacción entre los integrantes de la comunidad y el fomento de la calidad de vida.

Para cumplir el mandato del artículo 82 superior, la Constitución asignó a las autoridades administrativas municipales, concejos y alcaldes, la competencia para regular los aspectos esenciales y protección del espacio público. Así, el artículo 313 establece que los concejos municipales son competentes para reglamentar los usos del suelo (núm. 7) y el artículo 315 consagra que los alcaldes tienen la obligación de acatar 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”.

No obstante, la relevancia y justificación de velar por el espacio público, el deber del Estado en algunas ocasiones entra en tensión con otras prerrogativas de rango constitucional, entre ellas, el artículo 25 que consagra la protección al derecho al trabajo y el artículo 26 que establece la libertad de profesión u oficio. Por ejemplo, cuando quienes se dedican al comercio informal en dicho entorno resultan afectados con las medidas de recuperación del espacio público.

En múltiples oportunidades la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado frente a casos en los que se contraponen estos intereses, por un lado, la protección del espacio público y, por el otro, los derechos de los vendedores informales. A continuación, se hará una aproximación al fenómeno de la informalidad laboral y los aspectos que deben ser considerados al momento de resolver las controversias que surjan con ocasión de la recuperación del espacio público.

La Corte ha expresado que el sector informal es aquel en el que no opera una relación salarial, ni se garantiza la estabilidad laboral al no contar con la protección propia de la seguridad social, en cambio, es un ámbito en el cual priman las cualidades individuales, donde las oportunidades son inciertas, los ingresos fluctuantes y se presenta una alta movilidad social.

Estas características no han pasado desapercibidas para este Tribunal que, atendiendo las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran la mayoría de los vendedores informales -quienes se han visto impulsados a estas actividades debido a la falta de oportunidades académicas o laborales, sumado a la escasez de recursos económicos-, ha determinado que requieren una mayor protección por parte del Estado de acuerdo con la cláusula de igualdad material contenida en el artículo 13 superior, la cual impone al Estado promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados. Por ello han sido considerados sujetos de especial protección.

La Corporación recientemente sostuvo que la protección de los derechos de los trabajadores informales no se limita a su reubicación en otro lugar donde pueda ser nuevamente objeto de desalojo, por el contrario, el Estado asume la carga de localizarlo en un sitio que le permita el desarrollo de su actividad en similares condiciones. Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha precisado que las políticas públicas que en materia de espacio público adelanta la administración además de procurar la reubicación de los trabajadores informales también puede ofrecer programas que conduzcan a la vinculación laboral en condiciones dignas.

De otra parte, ha realizado una distinción entre los miembros del sector informal, a partir de la manera como efectúan sus labores comerciales. Así, ha hecho alusión a vendedores informales: i) estacionarios; ii) semi-estacionarios; y iii) ambulantes. Esta diferenciación también tiene el propósito de contribuir en la focalización de destinatarios de políticas públicas.

Valga mencionar que la jurisprudencia constitucional también ha establecido unas reglas encaminadas a proteger a los vendedores informales que se ven

afectados cuando la administración de forma sorpresiva o drástica adopta medidas que imposibilitan o dificultan la continuidad de sus labores en las mismas condiciones en que las venían realizando de tiempo atrás. Estos parámetros de protección se instituyen en el principio de confianza legítima, cuyas pautas deben ser analizadas de acuerdo a las particularidades de cada caso.

En conclusión, el deber del Estado de velar por el espacio público no es justificación para que afecte de forma desproporcionada o abusiva los derechos de los vendedores informales, quienes son sujetos de especial protección constitucional dadas las circunstancias de debilidad o desprotección en las que se encuentran. Por lo cual, ante los conflictos que puedan presentarse, la Corte ha indicado que la administración debe procurar por desarrollar políticas públicas que ofrezcan alternativas económicas adecuadas a quienes resulten afectados en los procesos de recuperación del espacio público.

El principio de confianza legítima en la jurisprudencia constitucional. Sentencia T 243 de 2019

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha resuelto conflictos constitucionales en torno a la confianza legítima. Estos conflictos nacen a partir de la existencia de cláusulas constitucionales donde, por una parte, permite a los particulares realizar actividades en los bienes públicos como, por ejemplo, los vendedores informales. Estas actividades están amparados bajo el principio de libertad y, de manera concreta, la libertad de profesión u oficio y, a su vez, en el principio de buena fe; y, por otro lado, la obligación de las autoridades estatales de ejercer actividades para la recuperación del espacio público, la cual está garantizada en la Constitución Política –arts. 1 y 82 inc.1-, así como asegurar los derechos fundamentales a la libertad de locomoción y a la seguridad personal.

La resolución de la anterior controversia constitucional no se resuelve a partir de jerarquización de principios, sino, por el contrario, a partir de un ejercicio de armonización y ponderación entre estos dos principios constitucionales. Con base en lo anterior, aun cuando dichos conflictos se resuelven teniendo

J1CM. Tutela. Rad. 2022-00442 Esperanza Iquinas Vs. Municipio de Ipiales

en cuenta el caso concreto, la jurisprudencia constitucional ha diseñado, al menos, cuatro subreglas precisas para resolver el conflicto constitucional.

La primera consiste en la afectación justificada. Esta reside en que las actuaciones administrativas que persiguen la preservación del espacio público no deben afectar injustificadamente los derechos de las personas que lo utilizan para satisfacer sus derechos fundamentales. La segunda implica la valoración del contexto social en las que se desarrollan las políticas públicas de recuperación del espacio público y la identificación de los derechos e intereses constitucionales en conflicto. Ello es imprescindible no solo para evaluar el impacto de la medida, sino, para establecer el alcance de los medios de protección de personas y grupos vulnerables que pueden verse afectados por esta.

En la tercera conlleva a la observancia del debido proceso. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el respeto por el debido proceso asegura que el trámite se ajusta a parámetros legales previamente establecidos y proscribire cualquier tipo de arbitrariedad o abuso por parte de los órganos encargados del diseño o adopción de política y normas destinadas a la recuperación del espacio pública, y de las autoridades de policía que intervengan en su ejecución. Y, finalmente, la cuarta consiste en la protección del principio de confianza legítima. Este parámetro ha sido utilizado como parámetro cardinal de identificación de las situaciones y sujetos cuyos intereses deben ser protegidos en el marco de las políticas, medidas o normas asociadas a la recuperación del espacio público.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que este principio se sustenta en la buena fe y, se deriva asimismo, del principio de seguridad y jurídica y respeto al acto propio. Estos obligan a la administración a respetar los compromisos que ha adquirido y a reconocer la garantía de durabilidad y estabilidad de situaciones que ha respaldado expresa o tácitamente. De igual manera, impone a las autoridades mantener cierta coherencia en sus actuaciones y

decisiones frente al estado de cosas que disfruta un ciudadano con su validación.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha identificado los criterios que hacen procedente la aplicación del principio de confianza legítima. Así, deberá acreditarse i) que exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso concreto deberá acreditarse a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son ajenos a su preservación; ii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los ciudadanos, lo cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales; iii) se traten 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 correspondientes; y, iv) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con medidas de restitución del espacio público.

A partir de lo anterior, la Corte constitucional estableció que en el ejercicio del deber estatal de recuperación del espacio público, las autoridades no pueden vulnerar el principio de confianza legítima, ni el derecho al trabajo y la dignidad humana de los comerciantes informales que lo ocupan. En ese sentido, la restricción de estos principios y derechos fundamentales están acompañados de la obligación que tiene la autoridad administrativa de crear una política pública de recuperación de áreas comunes proporcional y razonable. Asimismo, esta política debe contener alternativas económicas adecuadas atendiendo primordialmente a las circunstancias particulares de los afectados. De no adoptarse dicha política, el juez constitucional está en la obligación de amparar los derechos fundamentales y ordenar que se inscriba al afectado en un programa de reubicación o de oferta de empleo.

CASO CONCRETO

Examinadas las probanzas acopiadas en el asunto sometido a estudio, se tiene que la inconformidad de la tutelante se originó, en que la administración no le permitió seguir trabajando en su negocio, estacionario, de ventas de comidas rápidas, ubicado en la Carrera 6^{ta} con calle 10^a esquina de la ciudad de Ipiales, debido a que por calamidad doméstica tuvo que dejar encargado su puesto de trabajo y al regresar, le impidieron seguir laborando.

Por su parte la accionada, a través de la Secretaría de Espacios Públicos, señaló, entre otros aspectos, que el negocio de la actora dejó de funcionar desde el año 2021, cuando en diligencia de inspección se encontró que éste estaba siendo atendido por un tercero ajeno a la titular del permiso, comprometiéndose voluntariamente a no seguir ocupando ese espacio público por no estar autorizado, por tanto, en junio de 2022 al practicar las actividades de recuperación del espacio, ya no estaba en funcionamiento el negocio, asumiendo que la actora había desistido de la intención de continuar con el ejercicio de esa actividad.

Descendiendo al asunto bajo estudio se encuentra que, revisada la prueba aportada por la Secretaría de Espacios Públicos de Ipiales con su contestación, se encuentra el formato de registro de Inspección del 18 de agosto de 2021, que contiene los pormenores de la diligencia llevada a cabo al puesto de venta de comidas rápidas, ubicado en la Calle 10 Nro 5-60, mismo del que se duele la actora; en esa oportunidad reporta que fueron atendidos por el Señor Eduar Nevardo Hernández, quien indicó que la propietaria del negocio es la señora Esperanza Iquina y que ella pagó a terceros para realizar las actividades propias del negocio, también se dejó plasmado que a partir del 19 de agosto, se comprometió a no salir "a realizar dicha actividad de venta de comidas rápidas, toda vez que en el decreto 120 de 2016, especifica que debe estar el titular del permiso de lo contrario será causal de cancelación del permiso"

Documento con el que la Alcaldía Municipal, desvirtúa la afirmación de la actora quien indicó que el abandono del puesto de trabajo estacionario, se debió a una calamidad doméstica, pues si bien es cierto que entre los documentos que acompañan la tutela se encuentran los soporte médicos de la señora María Iquinas Noscue, de quien dice es su madre, también lo es que estos no comprueban que la accionante haya estado acompañando a la usuaria del servicio de salud en los momentos de enfermedad, como tampoco, las fotos del sepelio de una persona son la prueba idónea para demostrar el deceso de un ser humano, puesto que para ese propósito pudo acudir al registro civil de defunción, dejando al Juzgado sin la certeza de que la persona que figura en los documentos y el registro fotográfico, corresponda con lo ocurrido a la familiar de la accionante.

Con mayor razón carecen de fuerza probatoria los soportes médicos aportados, si se toma en cuenta que éstos se expidieron en agosto de 2022, y las actividades de recuperación del espacio público se efectuaron en junio del mismo año, según lo afirmado por la autoridad municipal, significando que los hechos alegados por la accionante ocurrieron un mes después del hecho que alega como vulneratorio de sus derechos fundamentales, y que controvierte lo manifestado en la acción incoada.

Por su parte, la prueba documental aportada por la Secretaría de Espacios Públicos , indica que desde 2021 no se ha ocupado el espacio público reseñado en párrafos anteriores, concurrente con lo afirmado por la Secretaría de Hacienda, que según la base de datos enviada por la Secretaría de Espacios Públicos, con corte 30 de septiembre de 2021, *“la señora ESPERANZA IQUINAS presenta pago por concepto de TASA por Estacionamiento y Ocupación de Espacio público, sin embargo, en la columna “CY” número de meses sin cancelar registra 7 meses sin pago y en la columna meses sin cancelar registra la novedad de suspensión del permiso”*, suspensión que de las pruebas aportadas, se observa que no ha sido levantada, que concuerda con las fechas en que se encontró las irregularidades descritas en la diligencia de inspección del año 2021 y por el paso del tiempo desde el referido año hasta la actualidad, ya no es susceptible de estudio por vía de tutela por faltar

al principio de inmediatez.

Por ende, no puede pretender la accionante alegar afectación de sus derechos fundamentales, trabajo, mínimo vital, debido proceso, cuando no comprobó que para la época en que fue realizada la reciente actividad de recuperación de espacio público, estaba ejerciendo la actividad laboral de la que dijo derivaba su sustento, pues recuérdese que al redactar la tutela indicó que ocupó el espacio público, por cuatro años, pero sin indicar el lapso exacto durante los cuales ejerció dicha ocupación, aunque podría tratarse de los años 2017, 2018 y 2019, anualidades que cuentan con los recibos de pago de impuestos aportados con el escrito de tutela, pero no de los años inmediatamente anteriores a las actividades de recuperación de espacio público efectuadas en el año 2022.

Esa falta de continuidad en el tiempo lleva a afirmar, que a la situación examinada no le es aplicable el principio de confianza legítima, según el cual la administración debe respetar los compromisos que adquirió, y reconocer la garantía de durabilidad y estabilidad de situaciones que ha respaldado expresa o tácitamente, imponiéndole, igualmente a la administración mantener coherencia en sus actuaciones y decisiones frente al estado de cosas que aprovecha un ciudadano con su validación, ya que la accionante desde la época en que usó el espacio público ubicado en la calle 6 con carrera 10, esquina, hasta 2022, cuando pretende se le permita seguir trabajando, no viene precedida de continuidad pues abandonó el lugar e incumplió con el pago de impuestos y demás obligaciones legales, imposiciones que atendió de manera continua, únicamente hasta el año 2021, cuando fue retirado su puesto de ventas, por tanto, a partir de ese momento perdió esa continuidad en el uso del espacio público, que la priva de alegar ahora que tenía puesta su confianza en la administración para desarrollar una actividad que, evidentemente, ya no estaba ejerciendo y que terminó cambiando, por completo los roles entre administración y administrado, pues creó en la alcaldía una percepción del desistimiento de la actividad que venía desempeñando en aquel lugar, pues después del año 2021 no se pronunció frente a la ocupación de ese espacio público sino, hasta

el presente 2022 cuando interpone la tutela.

Hay que aclarar que, si bien para los años en que se le otorgó el permiso para la ocupación del espacio público, pudo haberla amparado el principio de confianza legítima, lo cierto es que como bien lo señala la accionada y lo ha analizado la jurisprudencia nacional, no hay derechos absolutos e ilimitados, sino, que estos encuentran sus límites en los derechos de las demás personas, además, la afectación del derecho obliga al afectado a actuar inmediatamente en defensa de sus prerrogativas y no como en el caso bajo estudio, cuando aduce que años atrás la administración permitió el uso del espacio público, generando una expectativa para que así siga ocurriendo en la actualidad.

Es, así como, la accionada ha explicado que en defensa de las políticas de recuperación de espacio público y atendiendo las quejas de otros ciudadanos que reportaron el escape de gas del puesto de comida de la actora y el riesgo que ello representó, es cómo explica que se haya optado por controlar que ese espacio público no se vuelva a ocupar, entiende el juzgado que pondera unos derechos sobre otros, en búsqueda de la armonía por la que debe propender la administración cuando se encuentran en pugna varios derechos, con el elemento adicional de no poder adoptar una posición en pro del vendedor informal, quien no cumplió con las obligaciones a su cargo, como la de atender el negocio personalmente, aspecto no demostrado en su momento y que no le permite a la administración obrar de manera distinta a la ahora reprochada.

Por lo anterior, se concluye que la acción de tutela no esta llamada a prosperar, al no contarse con evidencia de vulneración de los derechos fundamentales alegados, conduciendo a que el problema jurídico planteado, sea resuelto de manera desfavorable a la actora.

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Civil Municipal de Ipiales, Administrando

Justicia en Nombre de la República de Colombia y por autoridad de Ley,

RESUELVE

PRIMERO. Negar el amparo constitucional deprecado por la ciudadana Esperanza Iquinas, para la protección de los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital y debido proceso, en consideración a los planteamientos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese esta sentencia a las partes, por el medio más rápido y eficaz.

TERCERO: Ejecutoriado este fallo, envíese a la H. Corte Constitucional, para eventual revisión.

CUARTO: Cumplido el trámite ante la H. Corte Constitucional, archívese.

CÚMPLASE



Campo Elías CÓRDOVA ARIAS
Juez