
Jurisprudencia

La protección del espacio público y los derechos de los trabajadores informales

EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

Desde muy temprano la Corte Constitucional hubo de ocuparse de las controversias entre las administraciones locales, que tienen la obligación de proteger y recuperar el espacio público, y los vendedores informales, quienes apelan a actividades como la venta de comestibles, ropa o accesorios y a brillar los zapatos de los transeúntes, como formas de trabajo y únicas fuentes de recursos para su subsistencia. En un primer pronunciamiento en el año 1992¹, la Corte se refirió al principio de la confianza legítima como una fórmula constitucional idónea para resolver la tensión que genera la protección del interés general representado en el espacio público y el particular interés del vendedor informal por desarrollar una actividad económica en ese escenario.

Desde entonces y hasta la Sentencia T-021 de 2008 –objeto de la presente reseña–, han pasado dieciséis años, y el principio de la confianza legítima continúa siendo el eje de la argumentación del tribunal constitucional a la hora de proteger a los trabajadores informales de las actuaciones de la administración. La presente reseña está dividida en cuatro partes: el planteamiento del problema, el concepto de la confianza legítima, las condiciones para la aplicación del principio y los requisitos de legitimidad de las políticas de recuperación del espacio público.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Sentencia T-021 de 2008 es un caso especial en la materia. No se trata sólo de resolver la consabida tensión entre un acto de un administrador local

* Estudiante de quinto año de derecho y monitor del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

1. En la Sentencia T-225 de 1992 con ponencia del magistrado JAIME SANÍN GREIFFENSTEIN, la Corte estudia las acciones de tutela interpuestas por ciento setenta vendedores ambulantes de Ibagué, en las que pretendían el amparo de sus derechos al trabajo frente a un decreto de la administración municipal que prohibía las ventas callejeras en el centro de la ciudad.

tendiente a recuperar el espacio público y con ello salvaguardar el interés general, y un grupo de trabajadores informales que se oponen a la medida y que consideran que su interés privado merece protección constitucional.

Dos son las notas distintivas. Primera: La Corte analiza la situación de un lustrabotas que ha sido excluido de la política de reubicación a vendedores informales, que la Alcaldía de Ibagué desarrolló mediante la instalación de módulos en los principales parques de la ciudad. Esto supone que la administración no se está limitando a recuperar el espacio público mediante la persecución policial, sino que ha formulado unas alternativas de trabajo para los informales, de la cual, algunos y entre ellos el actor, fueron excluidos. Segunda: La administración local actúa amparada en un fallo del Consejo de Estado que ordena la recuperación inmediata del espacio público. Este elemento aumenta el interés por el fallo de la Corte Constitucional, por cuanto en sus efectos termina por indicar la forma en que debe ser cumplida la orden del Consejo de Estado, para que dicha aplicación respete los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes y resulte ajustada a la Constitución.

II. CONCEPTO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

El principio de la confianza legítima es considerado por la Corte Constitucional como un principio autónomo, que se encuentra directamente relacionado con los principios de buena fe, seguridad jurídica y respeto por los actos propios. De acuerdo con el principio de la confianza legítima, los actos y omisiones de la administración en sus relaciones con los administrados pueden infundir en éstos expectativas favorables que aquélla no puede eliminar de manera súbita, por cuanto la confianza del administrado en la estabilidad de la actuación de la administración es digna de protección².

Para el caso de los ocupantes del espacio público, la Corte considera que la confianza legítima se configura cuando se logra probar la buena fe de los vendedores ambulantes y admite como pruebas de ella, cualquier forma de permiso o licencia que haya sido concedida por la administración –acciones– e incluso aquellas manifestaciones de tolerancia o permisión –omisiones– respecto de la actividad que éstos desarrollan³.

2. La Corte emprende la elaboración del concepto de confianza legítima respecto de ocupaciones del espacio público en la referida decisión del año 1992. También resultan interesantes las siguientes sentencias: T-396 de 1997 (MP: ANTONIO BARRERA CARBONELL); T-883 de 2002 (MP: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA); T-034 de 2004 (MP: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO); T-465 de 2006 MP: (MP: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO); T-722 de 2006 (MP: NILSON PINILLA PINILLA); T-773 de 2007 (MP: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO).

3. Puede consultarse en este sentido la Sentencia T-364 de 1999 (MP: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO).

Así las cosas, en el presente caso, la Corte retoma ese concepto para establecer que al actor lo cobija la protección de la confianza legítima, en la medida en que ha desarrollado su actividad de lustrabotas durante doce años, en lugares públicos de la ciudad y con el permiso incluso expreso y escrito de la administración municipal.

III. CONDICIONES PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

La Corte ha establecido cuatro condiciones para que haya lugar a la aplicación del principio de la confianza legítima a favor de los trabajadores informales: la primera es que la acción oficial para recuperar el espacio público sea *necesaria* para garantizar los derechos que subyacen a la protección del espacio público; la segunda es que los actos de la administración representen una *alteración* en el normal desarrollo de las relaciones con los administrados; la tercera consulta la *anterioridad*⁴ de la actividad desarrollada por los ocupantes del espacio público con la *anuencia* de las autoridades; y la cuarta propende a que se ofrezcan *alternativas* a quienes se vean afectados por las medidas de recuperación del espacio público.

El caso de la Sentencia T-021 de 2008 cumple con las cuatro condiciones. Respecto de la necesidad, no sólo está justificada en los deberes constitucionales de los funcionarios públicos sino que encuentra respaldo en la decisión del Consejo de Estado que ordena recuperar el centro histórico de la ciudad; en razón de lo cual se presenta una alteración en el normal desarrollo de la relación de la administración local con el actor, excluido de las medidas de reubicación que representan una alternativa de trabajo, a pesar de haber iniciado sus actividades con diez años de anterioridad respecto de la aprobación de la política de recuperación del espacio público.

IV. REQUISITOS PARA LA LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO⁵

Uno de los primeros avances en materia de recuperación del espacio público se da cuando las administraciones locales entienden, gracias a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, que no pueden limitarse a acciones de carácter policivo o sancionatorio en contra de los trabajadores informales,

4. Puede consultarse un desarrollo extenso de este requisito en la Sentencia T-160 de 1996 (MP: FABIO MORÓN DÍAZ).

5. La Sentencia T-772 de 2003 (MP: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA), hace un extenso desarrollo de los requisitos de legitimidad constitucional de las políticas de reubicación de trabajadores informales.

sino que deben complementar sus decisiones con alternativas de trabajo digno para éstos. Un segundo avance establece que las alternativas de trabajo deben ser ofrecidas antes de la ejecución de las acciones de recuperación y deben estar acompañadas de procesos de concertación con la comunidad. Una tercera etapa, en la que nos encontramos, avanza de la alternatividad y la anterioridad, a establecer requisitos para que la política de recuperación del espacio público goce de legitimidad constitucional.

Los cuatro requisitos establecidos por la Corte Constitucional para los planes de restitución del espacio público cuando es ocupado por comerciantes informales que gozan de la protección de la confianza legítima son los siguientes: la garantía del debido proceso y del trato digno a los vendedores informales; el respeto por la confianza legítima de los trabajadores; el ofrecimiento de alternativas económicas para los afectados y la preservación de los medios de subsistencia para evitar una lesión de los derechos constitucionales y especialmente al mínimo vital de los afectados con la política.

En la sentencia que se reseña, la Corte consideró que el municipio de Ibagué actuó en desconocimiento de los cuatro requisitos señalados anteriormente por haberse probado que el actor inició los trámites tendientes a obtener un cubículo para realizar sus actividades y fue excluido de ese procedimiento mediante un sorteo al que no fue citado, lo que constituye una violación al debido proceso; también se probó que el actor contaba con permisos de la administración local para ejercer sus actividades y que las había realizado por más de doce años, hecho que configura la confianza legítima. Una vez probado que el actor, dada su edad y formación académica, no tiene la posibilidad de acceder a otra forma de empleo, la Corte Constitucional considera que la administración lo excluyó de su única actividad económica y lo privó del único medio de subsistencia.

Por esa razón, la Corte ordena que al actor le sea adjudicado y entregado un módulo para embellecedores de calzado, y en caso de no estar disponible uno de éstos, se proceda a reubicarlo o a relocalizarlo en una de las plazas de la ciudad, dentro de un término no superior a tres meses.

Como se anticipó al inicio de esta reseña, con esta decisión la Corte Constitucional no contraría la orden proferida por el Consejo de Estado al decidir una acción popular en defensa del espacio público; por el contrario, establece un marco de acción para que la administración, a que le había sido ordenada la inmediata recuperación de las plazas y calles de Ibagué, cumpla con el fallo del contencioso por la vía de una política pública que respete los derechos fundamentales de quienes hacen del espacio público su fuente de recursos para subsistir.

V. CONCLUSIÓN

La Corte Constitucional, al establecer parámetros para las políticas de recuperación del espacio público mediante la aplicación del principio de

la confianza legítima, ha logrado que las administraciones locales tomen decisiones en cumplimiento del deber de preservar el interés público, que consulten los intereses de los trabajadores y del comercio formal. Sin embargo, aun siguen llegando a la Corte casos lamentables de abusos de la fuerza y de persecución permanente a los trabajadores informales, a quienes se lesiona no solo en sus derechos al trabajo y al mínimo vital, sino en su dignidad e integridad personal.

