

Sentencia T-021/08

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Finalidad/PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-
Presupuestos

RESTITUCION DE ESPACIO PUBLICO-Requisitos para la legitimidad

ESPACIO PUBLICO Y PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Lustrabotas que lleva 12 años en la
plazoleta Darío Echandía de Ibagué y quieren desalojarlo

La Dirección de Espacio Público y Control Urbano, sin mayores argumentos, claramente descalifica dicha autorización, al considerarla ineficaz, en la medida en que fue concedida antes de que se emitiera el fallo del Consejo de Estado y se adoptaran las acciones de la administración municipal para el cumplimiento de lo ordenado en relación con la recuperación del espacio público en la ciudad de Ibagué. En criterio de esta Sala, dicha interpretación desconoce los lineamientos jurisprudenciales consignados en relación con la confianza legítima, así como los requisitos impuestos en las normas emanadas de la propia administración ya citadas, toda vez que el documento aportado constituye prueba suficiente de la buena fe del accionante, y de la ocupación que estaba haciendo de un lugar en la Plazoleta Darío Echandía en desarrollo de su actividad de lustrabotas, así como también de su confianza en continuar desarrollando su actividad, y en tal medida no podía ser desconocido unilateralmente, de manera arbitraria y sorpresiva, sin vulnerar los principios de la seguridad jurídica y el respeto al acto propio consagrados en el artículo 83 del Ordenamiento Superior. De otra parte, también se comprobó que desde antes de la adjudicación de los módulos, el actor estaba adelantando las gestiones necesarias ante la administración para demostrar su calidad de embolador del Parque Darío Echandía, con el propósito de acreditar la confianza legítima.

ESPACIO PUBLICO-Sorteo para la adjudicación de módulos a los lustrabotas de la plazoleta
Darío Echandía, excluyó al demandante sin razón aparente, desconociéndole el principio de
la confianza legítima

Referencia: expediente T-1579240

Acción de tutela de José Libardo Alzate Gallego contra la Empresa Gestora Urbana de Ibagué,

con vinculación oficiosa de la Secretaría de Gobierno – Dirección de Espacio Público y Control Urbano de la Alcaldía del Municipio de Ibagué

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero dos mil ocho (2008).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Ibagué y el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué, dentro de la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Manifiesta el accionante que desde hace más de 12 años trabaja como lustrabotas en la Plazoleta Darío Echandía de la ciudad de Ibagué, tiempo durante el cual ha respetado y acatado las normas del Código de Policía y ha desempeñado su labor: “...con esmero, dedicación y respeto, lo que me ha generado que un gran número de personas (clientes y demás) me aprecien y siempre estén a gusto con mi trabajo profesional. Es de anotar que siempre he conservado y cuidado las áreas físicas de la Plazoleta, árboles y todo lo (sic) aspectos relacionados con mi trabajo, siendo legítimo lustrador del sector...”.

Afirma que desde hace dos meses le entregaron las llaves de los módulos para trabajar en su profesión de lustrabotas de la Plazoleta Darío Echandía, pero ahora lo han amenazado con sacarlo del lugar con el uso de la fuerza pública, argumentando que no tiene derecho a permanecer en ese lugar.

Considera también que la entidad accionada le ha vulnerado el derecho de petición, por cuanto no ha dado respuesta a los diferentes escritos que en varios años ha presentado, no

obstante haber agotado varias vías administrativas para el reconocimiento de sus derechos sin encontrar respuesta alguna, con lo cual se ha afectado su estado de salud.

Manifiesta que es casado, con hijos y que su situación económica es precaria, razón por la que reclama por esta vía el amparo de sus derechos fundamentales los cuales se encuentran seriamente amenazados, toda vez que no puede esperar a que la Gestora le defina “quien sabe cuando” lo pertinente a su trabajo y no puede acudir a otro medio de defensa para reclamar su derecho.

2. Pretensiones

El accionante solicita se protejan sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la salud, a la dignidad humana, al trabajo y a la igualdad y se ordene a la Empresa Gestora Urbana de Ibagué se expida la resolución, mediante la cual se le adjudique el módulo que actualmente tiene para su trabajo.

3. Respuesta de la entidad demandada

Mediante comunicación dirigida al Juez de primera instancia, la Gerente del Banco Inmobiliario Gestora Urbana de Ibagué, dio respuesta a la acción de tutela en los siguientes términos:

Precisa previamente, que la Gestora Urbana fue creada mediante el Decreto No.0175 del 23 de abril de 2002, como un establecimiento del orden municipal, cuya función principal a cargo del Gerente General es la de administrar el espacio público para lograr su mejoramiento y recuperación.

Sostiene que la entidad que representa, en ningún momento ha hecho entrega de los módulos para los embellecedores de calzado, ni mucho menos de las llaves a ninguno de los beneficiarios, entre otras razones, porque la empresa Estructuras Habitables contratada para la ejecución de los mismos, a la fecha no los ha entregado a Gestora Urbana de Ibagué por no haber terminado el 100% de su implantación, no obstante que el acto de inauguración de las obras se efectuó el mes de junio de 2006 en la Plazoleta Santa Librada.

Manifiesta, que la única actuación que realizó la Gestora Urbana, fue la de notificar a aquellos “embellecedores de calzado que POSEEN EL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA, previa

reunión con ellos, para que de esta manera se pudiera iniciar el proceso de adjudicación, teniendo en cuenta que la empresa ESTRUCTURAS HABITABLES, hará entrega en los próximos días de los 21 módulos pactados, los que igualmente corresponden a los 21 beneficiarios, que gozan de este principio.”

La Gerente de la entidad municipal precisa, que el principio de la Confianza Legítima, es reconocido por la Secretaría de Gobierno y la Dirección de Espacio Público, en cumplimiento de lo estipulado en los Decretos 640 de 1937 y 280 del 26 de marzo de 2003, expedidos por la Alcaldía Municipal de Ibagué. La Gestora Urbana por su parte, debe dar cumplimiento a las instrucciones impartidas por la Secretaría de Gobierno y por tanto, debe hacer entrega de los módulos asignados a los 21 embellecedores de calzado a quienes se les aprobó la solución.

Agregó que quienes ostentan el beneficio de la Confianza Legítima por haber cumplido con los requisitos mínimos, como el caso de los embellecedores de calzado, tienen derecho a exigir la reubicación y la asignación de un módulo. Por tanto, es imposible que al señor José Libardo Alzate, quien no goza de ese beneficio, se le otorgue un módulo, más aún en la Plazoleta Darío Echandía, puesto que “...se estaría desconociendo el sorteo que se realizó en Noviembre de 2005, en el Parque Andrés López de Galarza en presencia de los diferentes organismos de control, como la Personería y la Procuraduría...”.

Reitera que en dicho sorteo en el que se estableció el número de módulo, la ubicación, y el nombre de la persona favorecida, no aparece el nombre del accionante por no contar con dicho beneficio.

Informa que los operativos realizados por la Policía en el centro de la ciudad, obedecen al cumplimiento del fallo del Consejo de Estado que obliga a la administración municipal a recuperar el espacio público de ese sector y a desalojar a toda persona ajena a éste como es el caso del señor Libardo Alzate, quien está invadiendo el espacio público. Por tal razón, la Policía tendrá todo el derecho de desalojarla por violación del artículo 82 de la C.P., que estipula que el bien público prima sobre el particular y de conformidad con lo dispuesto en el decreto 1504, expedido por el Presidente de la República el 4 de agosto de 1998, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público.

Indica que permitir la ocupación del espacio público para desempeñar una actividad comercial o laboral sin el lleno de los requisitos legales, haría incurrir al Alcalde de Ibagué en

desacato del fallo contencioso administrativo, quien además quedaría inmerso en las sanciones previstas en la ley, por no adelantar la restitución correspondiente.

Por último, considera que no ha existido la vulneración de los derechos fundamentales alegados, puesto que el accionante ha debido "...al igual que los demás Embellecedores de Calzado, llenar los requisitos y así obtener LA CONFIANZA LEGITIMA y por ende a tener uno de los módulos que se entregarán a quienes cumplieron a cabalidad con el procedimiento."

4. Decisiones judiciales objeto de revisión.

4.1. Primera instancia

Mediante sentencia proferida el 17 de noviembre de 2006, el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Ibagué, tuteló los derechos fundamentales invocados por el accionante y ordenó a la entidad accionada la ubicación del mismo en uno de los módulos de la Plazoleta Darío Echandía, para permitirle ejercer sus actividades laborales.

Consideró el fallador que de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, es clara la vulneración de los derechos fundamentales del actor por parte de la entidad accionada, en tanto que el accionante demostró cumplir con el requisito de la Confianza Legítima, toda vez que desde hace varios años ha venido ejerciendo en la Plazoleta la profesión de embellecedor de calzado, con la complacencia y autorización de la Secretaría de Gobierno y Seguridad del Municipio de Ibagué, entidad que mediante oficio que obra en el expediente, recomendó dejarlo laborar en ese sitio mientras le resolvían su situación.

Lo anterior, contrasta con los argumentos expuestos por la entidad accionada para negarle el derecho a la adjudicación del módulo, puesto que fue precisamente la Policía la que al dejarlo laborar violando el espacio público, lo consideró digno de la confianza legítima en las mismas condiciones que sus 21 colegas a quienes a partir del cumplimiento de este requisito, se les efectuó la adjudicación.

Impugnación

La Gerente de la entidad accionada impugnó el fallo de primera instancia mediante escrito en

el que insiste que desconoce las razones por las que el accionante afirma poseer las llaves de algunos de los módulos que fueron adjudicados a otras personas y considera que con tales afirmaciones falta a la verdad, raya en el fraude procesal, utiliza de manera ilegal ese espacio y desconoce el derecho adquirido de quienes sí poseen la confianza legítima.

Manifiesta que en razón a que el señor José Alzate hizo caso omiso de que el plazo otorgado por la administración municipal para presentar la documentación necesaria para obtener el reconocimiento de la Confianza Legítima vencía el 30 de junio de 2006, la entidad que representa mal puede realizar la adjudicación a uno de los embellecedores de calzado que no cumplió con los requisitos mínimos para obtener ese derecho, en detrimento de quienes sí lo hicieron y por tanto gozan de un derecho adquirido. De obrar así, se generaría un problema social, se vulneraría el derecho a la igualdad y se estaría favoreciendo o premiando a quien no cumplió con las exigencias y actuó con despreocupación en contravía de las leyes.

De otra parte, reitera que el hecho de llevar laborando 12 años en la Plazoleta Darío Echandía, no le otorga el derecho de apropiarse irregularmente del espacio público para su uso y goce particular, sin contar con el beneficio de la Confianza Legítima, puesto que se trata de un bien público que prima sobre el particular. Adicionalmente, sostiene que el accionante nunca se ha preocupado por obtener el reconocimiento de ese requisito y con la acción pretende que la entidad le adjudique un módulo que no posee.

Así mismo, considera que no ha existido vulneración del derecho a la igualdad o discriminación alguna, puesto que no hay evidencia de que otra persona esté en las mismas condiciones y advierte, que para la entidad Gestora Urbana de Ibagué, es imposible hacer la entrega del módulo al accionante en los términos ordenados en el fallo impugnado, por cuanto en la contestación de la demanda se dijo claramente que la entidad no posee los mencionados módulos.

4.2. Segunda instancia

El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué, a través de sentencia del 19 de enero de 2007, revocó el fallo atacado. En criterio del funcionario judicial, no obstante que desde el año 1999 se le estaba reconociendo su actividad de embellecedor de calzado en el mismo sitio público, el accionante no acreditó haber adelantado las gestiones necesarias para obtener por esta vía el reconocimiento de la Confianza Legítima y por tanto no puede pretender una

reubicación para continuar ejerciendo sus labores, puesto que no se adecuó a la nueva normatividad vigente para esa clase de actividades. En consecuencia, en su criterio, no puede concederse la protección tutelar que se solicita toda vez que se vulneraría el derecho fundamental de la igualdad, en tanto que tal reconocimiento generaría una diferencia y una desproporción frente a aquellas personas que adelantaron todas las gestiones tendientes a que se les reconociera el principio de la Confianza Legítima.

De otra parte, considera que acceder a la solicitud de tutela significaría coadministrar e ingresar en el ámbito de las competencias administrativas de los entes territoriales que son las instancias encargadas de adelantar el proceso de reubicación de las personas que ocupan el espacio público y cumplen con el requisito jurisprudencial de la confianza legítima. Por último, concluye que no es viable conceder la protección solicitada, en razón a que el actor no acreditó el incumplimiento de dicho principio y además no aparece demostrada violación alguna de los derechos fundamentales que invocó en su demanda.

5. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

5.1. Allegadas por el demandante

- Fotocopia del derecho de petición presentado el 9 de agosto de 2006, por el accionante y otros firmantes, ante el Secretario de Gobierno del Municipio de Ibagué, mediante el cual solicitan la asignación de los módulos para ejercer su profesión; se les aplique el reconocimiento de la Confianza Legítima y además se investiguen los procedimientos utilizados para la adjudicación de los módulos, por considerar que, al contar con el permiso de la Alcaldía Municipal, son ellos los que tienen el derecho a la adjudicación. (fl.2)

- Fotocopia del oficio No.0232 de fecha 27 de enero de 1999, mediante el cual el Director de la Unidad de Justicia de la Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana le informa al Comandante del Grupo Gori del Departamento de Policía de Tolima que se ha consentido en que el accionante y otro permanezcan en la Plazoleta Darío Echandía desempeñándose como emboladores, mientras se toman las medidas generales que resuelvan el conflicto que se presenta en relación con el espacio público. (fl.9)

5.2. Allegadas por Gestora Urbana de Ibagué

- Acta de fecha 1 de noviembre de 2006, suscrita por los 21 embellecedores de calzado que fueron notificados por la Gestora Urbana para la respectiva adjudicación de los módulos que se encuentran ubicados en la Plazoleta Darío Echandía, Parque Manuel Murillo Toro y Plazoleta Santa Librada. (fl.29)
- Listado de asistencia de lustracalzados y orden de sorteo de los módulos, celebrado en noviembre de 2005. (fl.32)
- Oficios de fecha 30 de octubre de 2006, suscritos por el Profesional Especializado de la empresa Gestora Urbana de Ibagué, dirigido a los adjudicatarios de los 21 módulos, mediante los cuales se les informa que pueden acercarse a las Oficinas de la entidad con el fin de recibir de manera oficial el módulo de embellecedores que les correspondió por el sorteo realizado en el mes de noviembre de 2005. (fls. 35 a 55).

6. Integración del contradictorio y pruebas practicadas por la Corte Constitucional

6.1 Por encontrarlo necesario para la adecuada protección de los derechos fundamentales invocados, aplicando los principios de celeridad y economía procesal, y atendiendo a la especial condición de vulnerabilidad del señor José Libardo Alzate Gallego, la Sala Primera de Revisión, mediante Auto del 23 de mayo de 2007, dispuso que la Secretaría General de esta Corporación notificara al Secretario de Gobierno, Dirección de Espacio Público y Control Ciudadano de la Alcaldía del Municipio de Ibagué, el auto admisorio de la solicitud de tutela y adicionalmente ordenó a dicho ente suministrar información relacionada con los hechos materia de la acción con el fin de contar con mayores elementos de juicio al momento de proferir el fallo.

6.2 Vencido el término probatorio, en escrito radicado en la Corte Constitucional el 6 de julio de 2007, la Directora de Espacio Público y Control Urbano dio respuesta al requerimiento en los siguientes términos:

- Precisa en primer lugar que en cumplimiento del fallo proferido por el Consejo de Estado, la administración municipal ha continuado adelantando las acciones tendientes a la recuperación del espacio público urbano, para lo cual ha priorizado en el centro de la ciudad de Ibagué la reubicación de vendedores informales, sin desconocer los problemas de carácter social que conlleva.

- En relación con el procedimiento que se estableció para la adjudicación de los módulos, informa que corresponde a la Dirección a su cargo adelantar las acciones administrativas referentes al reconocimiento de la Confianza Legítima de conformidad con los requisitos previstos en el Decreto 280 de 2003, mientras que a la empresa Gestora Urbana, le compete desarrollar la ubicación de los módulos y su diseño.

- En cuanto a la forma en que fueron seleccionados los beneficiarios de la adjudicación de los módulos, afirma que la Secretaria de Gobierno y Seguridad Ciudadana, reconoció el Principio de la Confianza Legítima a los vendedores ambulantes incluidos algunos lustrabotas, que de conformidad con el Decreto 280 de 2003, cumplían con los requisitos allí estipulados, tales como encontrarse inscritos en el Registro Único de Vendedores Informales R.U.V.I., y en la base de datos de la Secretaría de Hacienda - Grupo de Gestión e Ingresos, como herramienta de la administración municipal que permite efectuar análisis y revisiones jurídicas sobre en las ventas informales localizadas en el centro de la ciudad, para determinar el número de vendedores que se beneficiarán con las medidas impuestas por el Tribunal Administrativo del Tolima.

Así mismo, aplicando los criterios contemplados en el artículo 6° del Decreto 280 de 2003, se llevó a cabo un inventario de ventas informales de carácter estacionario, semiestacionario y ambulante, para precisar su ubicación y actividad, lo que contribuyó a identificar el número e identidad precisa de los vendedores informales, lo que se llevó a cabo con la colaboración de la Policía Nacional.

Manifiesta que en la adjudicación de los módulos para los lustrabotas no se presentó una selección, en tanto que dentro de las actividades que adelanta el municipio desde el año 2000 en cumplimiento del fallo del Tribunal Administrativo que ordenó restituir el espacio público en la ciudad de Ibagué, se estableció un tratamiento particular a los lustrabotas que laboran en los parques del centro de la ciudad, en razón a que prestan un servicio especial a la comunidad con un contacto directo con los clientes, lo que amerita un sitio digno para el normal desarrollo de su labor, que no perturbe el derecho que tienen todas las personas a disfrutar del espacio público, siempre que se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima, a la luz de las condiciones trazadas por la jurisprudencia.

Así entonces, para la adjudicación de los módulos, la administración municipal llevó a cabo Comités de Espacio Público, realizados con antelación en coordinación con los entes de control del municipio y con diferentes asociaciones gremiales como FENALCO, Cámara de Comercio entre otras, con quienes se acordó que la adjudicación sería mediante el sorteo para aquellas personas a las cuales se le hubiera reconocido el Principio de la Confianza Legítima según lo establecido en el Decreto 280 de 2003, en aplicación del derecho a la igualdad.

- En relación con el número de las personas convocadas, inscritas, seleccionadas y rechazadas, informa que de conformidad con lo establecido en el Decreto 280 de 2003, revisado el RUVI que se conformó desde el año 2000 con aquellos lustrabotas censados por los Inspectores Urbanos de Policía y verificada la base de datos de la Secretaría de Hacienda, arrojó como resultado 21 Lustrabotas a quienes se le reconoció el Principio de la Confianza Legítima. De la misma forma, de conformidad con la Resolución No.115 de Septiembre 12 de 2005, se autorizó a la gestora Urbana de Ibagué la instalación de 7 módulos triples.

- En lo referente a los requisitos y documentos exigidos para acreditar el principio de la confianza legítima, precisa que los artículos 6° y 7° del Decreto 280 de 2003, definen los criterios de orden técnico y jurídico, teniendo como base el Principio de la buena fe para configurarse el de la Confianza Legítima, cuya definición está a cargo exclusivamente de la administración municipal. Entre los requisitos se encuentran los carnés, las licencias, pago de impuestos, permisos o autorizaciones concedidos por la administración, promesas incumplidas o cualquier acto administrativo expedido por autoridad competente, del que se haya derivado expectativa favorable para el vendedor. Adicionalmente estipulan las normas citadas que la posibilidad de laborar en el espacio público la tendrán únicamente quienes figuren en el RUVI y en el archivo de Industria y Comercio.

- En cuanto a las razones para que el accionante no hubiere participado en el procedimiento de selección, la Directora del Espacio Público y Control Urbano precisa que el señor José Libardo Alzate, no acreditó los requisitos para la configuración de la Confianza Legítima. De otra parte informó que la administración municipal determinó que la adjudicación de los módulos a quienes hubieran acreditado la Confianza Legítima se realizaría por medio de sorteo en aplicación del principio de igualdad.

- Respecto al oficio UCJ 0232 del 27 de enero de 1999, emanado del Director de la Unidad de Justicia mediante el cual se le otorgó al accionante autorización para permanecer en la Plazoleta Darío Echandía mientras se tomaban medidas más duraderas, el cual allegó el accionante con la demanda, afirma la Directora del Espacio Público, que tal documento es ineficaz toda vez que fue proferido antes de que se emitiera el fallo del Consejo de Estado y la administración municipal adoptara las medidas tendientes al cumplimiento de lo ordenado en relación con la recuperación del espacio público en la ciudad de Ibagué, tales como la adopción del Plan Integral de Manejo y Recuperación del Espacio Público, mediante Decreto 500 de diciembre 7 de 2001, en el que se fijan las políticas, principios y alternativas dirigidas a la recuperación, retiro y prohibición de actividades productivas prohibidas. De la misma forma, considera que la autorización contenida en dicho oficio es ineficaz, por cuanto como ya lo mencionó, mediante Decreto 0280 del 26 de marzo de 2003, se prohibió el ejercicio de nuevas ventas en el espacio público, se regularon transitoriamente las existentes y se adoptó el Registro Único de Vendedores Ambulantes (RUVI).

- En cuanto al derecho de petición presentado por el accionante y radicado el día 9 de agosto de 2006, ante la Secretaría Administrativa de Ibagué, cuya copia adjunta a la demanda, la Directora de Espacio Público asegura que no es cierto que el accionante haya sido borrado de la lista como lo afirma en dicho escrito, ya que dichas listas no son conformadas por la administración municipal, sino por los mismos asociados al gremio de lustrabotas en las reuniones que realizan y por tanto esa Dirección no tiene injerencia en la estructura de ese gremio y “el registro del RUVI y de Industria y Comercio esta determinado de manera individual”.

Afirma además la citada funcionaria, que ante las múltiples solicitudes que se reciben en la Secretaría de Gobierno para el reconocimiento de la Confianza Legítima, entre las que se encontraba la del señor Libardo Alzate, mediante Decreto 0314 del 24 de abril de 2006, se fijó como fecha límite el 30 de junio de 2006, para la recepción de documentos y presentación de la solicitud para el reconocimiento de la Confianza Legítima, so pena de no ser beneficiario de tal condición. Por tal motivo, de las solicitudes recibidas hasta esa fecha, se realizaron citaciones para días determinados, con el fin de escucharlos en diligencia de descargos y facilitarles la entrega de la documentación que consideraran pertinente.

Es así como, al accionante le correspondió la cita para el 16 de enero de 2007, pero se

presentó el día 27 enero de 2007. Después de analizar la documentación, se encontró que el señor Alzate no aparece registrado en el RUVI y tampoco aportó la documentación estipulada en el Decreto 0280 de 2003, razón por la que mediante Resolución No.081 del 12 de marzo de 2007, por medio de la cual se decidió el proceso por infracción al Decreto 640/37, fue declarado ocupante indebido del espacio público.

Concluye afirmando que, dado que el asunto relacionado con la recuperación del espacio público requiere intervenciones integrales, el municipio de Ibagué ha creado normas que permiten el control y orientación sobre el uso racional y manejo adecuado del espacio público al que se han vinculado los comerciantes formales de la ciudad y además los organismos de control como la Policía Nacional, Secretaría de Salud y Planeación Municipal entre otros, con el fin de consolidar procesos de reubicación para los vendedores informales.

Con el escrito de respuesta al requerimiento de la Corte la Directora del Espacio Público y Control Urbano allegó los siguientes documentos que reposan en el cuaderno 2 del expediente:

- Certificación de fecha 15 de diciembre de 2006, mediante la cual la Gerente y representante legal de la firma Estructuras Habitables Ltda., hace constar que la firma que representa construyó 21 módulos estacionarios destinados a los embellecedores de calzado de las plazuelas de Santa Librada, Darío Echandía y Murillo Toro, los cuales se entregaron oficialmente de manera exclusiva a los directivos de Gestora Urbana, como únicos funcionarios habilitados para la asignación del mobiliario entre los beneficiarios del proyecto. Además precisa que “Cualquier ocupación de estos módulos estacionarios, en los días anteriores a su entrega formal, no fue autorizada por esta gerencia y su apropiación fue realizada de manera indebida, alevosa y clandestina”. (folio 31)
- Copia del Decreto No.0314 del 24 de abril de 2006, proferido por el Alcalde de Ibagué, “Por medio del cual se establece un procedimiento y se fija una fecha relacionada con el Principio de la Confianza Legítima en el Municipio de Ibagué”. (folio 32)
- Copia del Decreto No.0280 del 26 de marzo de 2003, proferido por el Alcalde de Ibagué “Por medio del cual se prohíbe el ejercicio de nuevas ventas en el espacio público de la ciudad de Ibagué y se regulan transitoriamente las existentes”. (folio 36)

6.3. Una vez examinada la información suministrada por la citada funcionaria, la Sala encontró que la misma era incompleta e insuficiente, razón por la que mediante auto del 24 de agosto de 2007, ordenó que por conducto de la Secretaría General de esta Corporación se solicitara a la Directora de Espacio Público y Control Urbano de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Ibagué el envío de la información y documentación faltantes.

Mediante oficios No.01821 del 29 de agosto y No.01926 del 14 de septiembre de 2007, la Directora del Espacio Público y Control Urbano de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Ibagué, dio respuesta al requerimiento de esta Corporación, para lo cual suministró la siguiente información y además allegó copia de los siguientes documentos que reposan en el cuaderno 2 del expediente:

- Resolución No.0115 del 12 de septiembre de 2005, proferida por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, mediante la cual, en el artículo 3°, autoriza a la Gestora Urbana de Ibagué, para la instalación de 7 módulos triples para los embellecedores de calzado en las Plazoletas Darío Echandía, Santa Librada y Parque Murillo Toro, dentro del proceso de recuperación del espacio público. (folio 178)
- Acuerdo No.028 del 31 de diciembre de 2003, mediante el cual se adopta la normativa general sobre espacio público en el Municipio de Ibagué, el cual señala en el artículo 88 el procedimiento administrativo para la restitución del espacio público. (folio 89)
- Resolución No.081 del 12 de Marzo de 2007, “Por medio de la cual se decide proceso por infracción al Decreto 640 de 1937”, en la que se ordenó, entre otros, al señor José Libardo Alzate la restitución al municipio de Ibagué del espacio público del cual fue declarado ocupante ilegal. (folio 55)
- Diligencia de descargos y requerimiento por ocupación del espacio público, rendida el 26 de enero de 2007 por el señor José Libardo Alzate Gallego por citación efectuada por la Dirección de Espacio Público y Control Urbano, en la que manifestó que: (i) se encuentra ocupando el espacio público en la Plazoleta Darío Echandía; (ii) desempeña la actividad de embellecedor de calzado desde hace 13 años; (iii) no cuenta con permiso otorgado por autoridad competente para ocupar transitoriamente el lugar; (iv) tampoco ha sido reubicado por la autoridad municipal; y (v) necesita el trabajo, pues tiene 5 hijos a su cargo que debe mantener. (folio 194)

- Acta de de fecha 3 de agosto de 2007, mediante la cual se notificó personalmente al señor José Libardo Alzate el contenido de la Resolución No.081 del 12 de marzo de 2007. (folio 221).

- Escrito contentivo del recurso de reposición y/o apelación, interpuesto por el accionante el 6 de agosto de 2007, contra la Resolución No.081 del 12 de Marzo de 2007, respecto del cual informa la Directora del Espacio Público que se encuentra pendiente de desatar. (folio 222).

- En su escrito la citada funcionaria, también afirma en relación con la participación del señor José Libardo Alzate en el censo y las razones para no encontrarse inscrito en el RUVI o dentro del inventario de ventas informales que reposa en la Secretaría de Hacienda, que si es el mismo actor el que asegura: "...estar en ese tiempo trabajando continuamente en la plazoleta, entonces, por que no fue registrado y los otros lustrabotas que desempeñan la misma actividad en el mismo sitio si fueron censados, de esto se tiene como resultado que el mencionado tutelante no estaba ejerciendo la actividad en el tiempo en que se llevo a cabo el censo". Adicionalmente informa que el accionante tampoco aparece en el registro de ventas informales que reposa en la Secretaría de Hacienda conformado con aquellos vendedores que realizaron pagos a la administración municipal por concepto de actividades comerciales en el espacio público, en tanto que no se encontró pago alguno a su nombre.

- Con referencia a los documentos que aportó el señor José Libardo Alzate para sustentar su participación en el proceso de selección de los beneficiarios del Principio de la Confianza Legítima, informa que no presentó ninguna prueba para su acreditación, teniendo la opción de allegar cualquiera de los documentos establecidos en el artículo 6° del Decreto 280 de 2003, diferentes al RUVI y al registro de Industria y Comercio. Adicionalmente reitera que en la diligencia de descargos realizada con el tutelante el 26 de enero de 2007, aduce llevar 13 años en el espacio público, pero no posee permiso de autoridad competente.

- Respecto a la participación del señor Alzate en el proceso de acreditación del principio de la confianza legítima, precisa que esta se dio a solicitud suya, razón por la que quedó incluido en la Resolución No.081 del 12 de marzo de 2007, mediante la cual no se le reconoce como vendedor ambulante por no haber acreditado las pruebas necesarias para dicho reconocimiento, establecidas en el mencionado Decreto 280 de 2003.

- En cuanto a los documentos que sirvieron de base para citar al Señor Alzate a la diligencia

de descargos que se llevó a cabo el día 26 de enero de 2007, indica que en razón a que mediante el Decreto 314 del 24 de abril de 2006, se fijó el 30 de junio de 2006 como fecha límite para la presentación de las solicitudes y documentos necesarios para el reconocimiento de la confianza legítima, el día 23 de junio de 2006, el señor José Libardo Alzate y otro, presentaron la solicitud a la que anexó, “fotocopia del oficio del 27 de enero de 1999 emanado de la Coordinación de Justicia y fotocopia de la cédula de ciudadanía N° 93.403.811 de Ibagué. Es de anotar que el accionante solo presenta hasta el 23 de junio del año 2006 solicitud para que le sea reconocido el Principio de la Confianza Legítima, antes de esa fecha no lo había hecho, ya que se ha revisado el archivo de datos y a nombre del señor Alzate no aparece registro alguno de solicitudes anteriores, ya que este proceso se viene desarrollando desde el año 2000 una vez notificado el Fallo del Tribunal Administrativo del Tolima”.

- Precisa además que en razón a que se recibieron 261 solicitudes para el reconocimiento, como parte del estudio y verificación de los documentos, se citó a cada uno de ellos a diligencia de descargos en día y hora determinado, mediante convocatoria que anexó al escrito. Indica que el accionante se presentó el 26 de enero de 2007 y una vez escuchados cada uno de los solicitantes, fue proferida la Resolución No.081 del 12 de marzo de 2007.

- Ante la insistencia de esta Corporación, para obtener la respuesta de la entidad municipal en relación con los medios de información que se utilizaron para dar a conocer a los interesados el procedimiento que se adelantaría para la selección y adjudicación de los módulos, el número y nombre de las personas que fueron convocadas, inscritas, seleccionadas o rechazadas, así como las fechas en que se cumplieron cada una de las etapas establecidas para la selección de los beneficiarios, respondió lo siguiente:

“Una vez reconocido el Principio de la Confianza Legítima en este caso los Lustrabotas, en Resolución No.349 (folios 107 a 119) y 350 de junio 04 de 2004, (folios 120-131), diecisiete (17) lustrabotas de Parque Bolívar y Murillo Toro, donde se observa en el Artículo Tercero. Parágrafo. El cumplimiento de lo ordenado en el presente artículo estará sujeto a la adecuación del espacio urbano ocupado dispuesto para consolidar el proceso de RELOCALIZACION, que adelanta la Administración Municipal; siendo de inmediato cumplimiento por parte de los beneficiados, a la entrega de las obras ejecutadas por la Gestora Urbana.”

Agrega que una vez expedidas las resoluciones No.349 y 350 del 4 de junio de 2004, mediante las cuales se reconoció la confianza legítima a los 21 lustrabotas, se procedió por parte de la Gestora Urbana a su relocalización en el centro de la ciudad, en los módulos construidos según la Resolución 115 del 12 de septiembre de 2005, en el parque Manuel Murillo Toro y en las Plazoletas Darío Echandía y Santa Librada.

- Por último, en cuanto a la respuesta al derecho de petición radicado por el Señor Alzate ante la oficina de correspondencia de la Secretaría Administrativa de Ibagué, indicó que el mismo fue recibido el 6 de agosto de 2006 y remitido a la Secretaría de Gobierno, de donde mediante oficio No.5.1. - 2386 del 10 de agosto de 2006, fue remitido a la Gerente de la Gestora Urbana. Manifiesta que no tiene conocimiento acerca de la contestación o del trámite que haya adelantado esa entidad en forma posterior.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas en precedencia.

2. Suspensión del término para resolver la revisión de las sentencias de instancia.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, mediante autos del 23 de mayo y 24 de agosto de 2007, ordenó la suspensión del término para resolver la revisión hasta que las pruebas que se ordenaron en ellos fuesen practicadas y evaluadas.

Habiéndose recaudado y valorado estas pruebas, se ordenará en esta providencia el levantamiento de la suspensión decretada.

3. Problema jurídico

A partir de los hechos expuestos y de las pruebas que obran en el proceso, corresponde a la Sala determinar si la Empresa Gestora Urbana de Ibagué y la Secretaría de Gobierno -

Dirección de Espacio Público y Control Urbano de la Alcaldía del Municipio de Ibagué, vulneraron los derechos constitucionales al trabajo, al mínimo vital, a la salud, a la dignidad humana y al debido proceso del actor, al haberle negado el reconocimiento de la confianza legítima y la adjudicación de uno de los 21 módulos destinados a los embellecedores de calzado en el Parque Murillo Toro y en las Plazoletas Darío Echandía y Santa Librada de Ibagué, no obstante haber cumplido, según la demanda, con los requisitos legales y jurisprudenciales.

4. Principio de la confianza legítima

La Corte Constitucional, para resolver los conflictos que surgen entre la administración y los ocupantes del espacio público, ha optado por buscar una fórmula de conciliación conforme a la cual la administración cumpla su deber de proteger el espacio público, sin que ello signifique desconocimiento del derecho al trabajo de las personas que resulten afectadas en los procesos de recuperación del espacio público.¹

Para tal efecto, ha aplicado el principio de confianza legítima como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.

Es este un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1° y 4 de la C.P.), de respeto al acto propio² y buena fe (artículo 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado.

También ha sostenido esta Corporación³ que constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores informales: las licencias, permisos concedidos por la administración⁴; promesas incumplidas⁵; tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración⁶. Por ello, se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados o modificados unilateralmente por la administración, sin que se cumpla con los procedimientos dispuestos en la ley.

Empero, la misma jurisprudencia también ha previsto que la aplicación del principio de

confianza legítima no es óbice para que la administración adelante programas que modifiquen tales expectativas favorables, sino que, en todo caso, no “puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.”⁷

En Sentencia SU-360 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero, esta Corporación sostuvo que, para que pueda concluirse que se está ante un escenario en el que resulte aplicable el principio en comento deberá acreditarse que: (i) exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son 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 correspondientes⁸ y (iv) la obligación de adoptar medidas transitorias que acomoden 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 jurisprudencial analizado prevé que ante la iniquidad social que demuestra el ejercicio del comercio informal y la grave afectación de los derechos fundamentales de quienes se ven relegados a estas actividades, es imprescindible que el Estado ofrezca, previamente a la ejecución de un programa de recuperación del espacio público, medidas dirigidas a aminorar los efectos lesivos, en términos de derechos fundamentales, de la aplicación de dicho programa. En ese sentido, todo programa de restitución del espacio público debe estar acompañado de una política dirigida a impedir la afectación desproporcionada de los intereses de grupos marginados de la población.

La justificación constitucional de esta política está sustentada, además, en el principio de igualdad material, el cual sirve de herramienta para conciliar el interés general, representado

en el uso común del espacio público y los intereses particulares de quienes se dedican al comercio informal. Como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, “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.”⁹

Con base en los precedentes expuestos, la Corte ha fijado los requisitos para la legitimidad, desde la perspectiva constitucional, de los planes de restitución del espacio público ocupado por comerciantes informales que ejercen esta actividad bajo el amparo de la confianza legítima. De acuerdo con ellos, las autoridades están enteramente facultadas para llevar a cabo acciones tendientes a la recuperación y preservación del espacio público, a condición que¹⁰ (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 impida 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.

5. Caso concreto

5.1. En el presente caso el señor José Libardo Alzate Gallego interpuso la acción de tutela por considerar que la Gestora Urbana de Ibagué, vulneró sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana, al negarle la adjudicación de uno de los 21 módulos destinados a los embellecedores de calzado del Parque Murillo Toro y en las Plazoletas Darío Echandía y Santa Librada de la ciudad de Ibagué, habiendo laborado por espacio de 12 años en la Plazoleta Darío Echandía. Afirma que a pesar de haberle entregado las llaves del puesto de trabajo lo han amenazado con sacarlo con el uso de la fuerza pública.

Las entidades vinculadas al trámite procesal, - Gestora Urbana de Ibagué y la Dirección de Espacio Público y Control Urbano, de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Ibagué -, sostienen que el accionante no allegó, dentro del término establecido por la administración - 30 de junio de 2006 -, los documentos requeridos para obtener el reconocimiento del principio de la confianza legítima en las mismas condiciones que los 21 embellecedores de calzado, quienes por tal motivo, se beneficiaron de la adjudicación de los módulos construidos para su reubicación, los cuales serán entregados a quienes cumplieron a cabalidad con el procedimiento. Por tanto, el actor no tiene derecho a exigir la reubicación y la asignación de un módulo, porque se desconocería el sorteo que se realizó en noviembre de 2005, en presencia de los diferentes organismos de control, con aquellos que acreditaron dicho principio.

Niegan categóricamente que se le haya hecho entrega del módulo, ni mucho menos de las llaves, entre otras razones, porque la empresa contratada para la ejecución de los mismos no los ha terminado y además afirman que los operativos realizados por la Policía en el centro de la ciudad, obedecen a las acciones adelantadas por la administración municipal para recuperar el espacio público en cumplimiento de la Sentencia dictada por el Consejo de Estado contra el Municipio de Ibagué.

El Juez de primera instancia concedió la tutela de los derechos fundamentales invocados por el actor y ordenó reubicarlo en uno de los módulos de la Plazoleta Darío Echandía al considerarlo digno de la confianza legítima en igualdad de condiciones con sus colegas a quienes se les hizo la adjudicación por cumplir precisamente con éste requisito. El Juez Sexto

Civil del Circuito de Ibagué, al resolver la segunda instancia revocó el fallo recurrido por estimar que el accionante no acreditó los requisitos para obtener el reconocimiento de la confianza legítima y por tanto no puede pretender una adjudicación en igualdad de condiciones frente a aquellas personas que sí lo hicieron.

5.2. De acuerdo con la situación fáctica planteada y a la luz de las pruebas obrantes en el expediente, la sala procederá a verificar el cumplimiento de cada uno de los requisitos trazados por la jurisprudencia constitucional y por las normas establecidas por la administración municipal para predicar la configuración del principio de confianza legítima:

5.2.1. En cuanto a la necesidad de preservar de manera perentoria la integridad del espacio público como una obligación del Estado y a la desestabilización natural que para la administración y los ciudadanos conllevan los procedimientos de restitución del espacio público como requisitos para acreditar el Principio constitucional, se tiene suficientemente demostrado en el expediente, que la construcción de los 21 módulos por parte de la empresa contratada por Gestora Urbana de Ibagué, la adjudicación de los mismos mediante sorteo a los beneficiarios que reunieron los requisitos, el procedimiento adelantado para la acreditación de la confianza legítima, las acciones policivas tendientes a la recuperación del espacio público ilegalmente ocupado y las demás gestiones de reubicación de vendedores informales, constituyen acciones adelantadas por la administración municipal dentro del marco del programa de recuperación del espacio público emprendido por la Alcaldía Municipal en cumplimiento del fallo proferido por el Consejo de Estado el 17 de febrero de 2000, dentro de la acción popular adelantada contra la Alcaldía del Municipio de Ibagué por el Procurador Provincial y por tanto están suficientemente legitimadas en la jurisprudencia citada en la parte considerativa de esta providencia, así como en la normativa trazada por el gobierno municipal.

Encuentra la Sala que el procedimiento para el reconocimiento del principio de la confianza legítima, fue regulado expresamente por el artículo 6° del Decreto 280 de 2003, expedido por el Alcalde del Municipio de Ibagué, en el que se establecen en los siguientes términos, los requisitos o criterios de orden técnico y jurídico para que dicho principio se configure y además crea el Registro Único de Vendedores Informales de Ibagué - RUVI y la base de datos de la Secretaría de Hacienda - Grupo de Gestión e Ingresos como herramientas de la administración para identificar a los beneficiarios de las medidas de reubicación de

vendedores informales en el espacio público:

“Sobre la base de la buena fe de los vendedores, deben tenerse en cuenta las siguientes pruebas que determinan la configuración de la confianza legítima:

1. Carnés
2. Las licencias.
3. Permisos o autorizaciones concedidos por la administración.
4. Promesas incumplidas.

Son beneficiarios quienes estén ocupando y atendiendo la caseta o sitio de labor y ejerciendo únicamente las actividades permitidas.

(...)

Parágrafo 1. En desarrollo de lo anterior, la posibilidad de laborar en el espacio público la tendrán únicamente quienes den cumplimiento con los condicionamientos del presente Decreto y figuren en el RUVI y en el archivo de Industria y Comercio y/o demuestren la configuración de la Confianza Legítima.”

5.2.2. Ahora bien, en cuanto al tercero de los requisitos, se tiene que también ha sido suficientemente comprobado en el expediente que el señor José Libardo Alzate Gallego es un embellecedor de calzado que ha ejercido su actividad desde hace más de 12 años en la Plazoleta Darío Echandía, es decir con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público ocupado por el actor, acorde con la exigencia jurisprudencial y con la autorización de la administración.

En efecto, contrariamente a lo afirmado por las entidades vinculadas en el trámite de esta acción, el señor José Libardo Alzate, sí aportó ante la administración las pruebas necesarias para acreditar la confianza legítima que lo respaldan para ocupar un espacio en la Plazoleta Darío Echandía de la ciudad de Ibagué, en tanto que fue la propia administración la que en el año de 1999, le otorgó como trabajador del lugar la autorización para permanecer en el espacio público, que ahora desconoce.

Si bien no aparece en el expediente prueba que demuestre que el señor José Libardo Alzate de conformidad con lo establecido en el Decreto 280 de 2003, haya participado en el censo elaborado en el año 2000 por los Inspectores Urbanos de Policía, ni que se encuentre inscrito en el Registro Único de Vendedores Informales R.U.V.I., o que aparezca registrado en la base de datos de la Secretaría de Hacienda, sí se encuentra demostrado que el actor allegó ante la Dirección de Espacio Público y Control Urbano, el oficio UCJ 0232 del 27 de enero de 1999, emanado del Director de la Unidad de Justicia de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Ibagué, que contiene la autorización para permanecer en dicha Plazoleta desempeñando labores de embolador, mientras se tomaban medidas más duraderas.

Este documento fue entregado por el actor, junto con la solicitud de reconocimiento de la confianza legítima, la cual fue radicada ante la Dirección de Espacio Público con el No.3079, el día 23 de junio de 2006¹¹, así como junto con la demanda de tutela, en la que además expresa claramente, en los mismos términos en que lo hizo en la diligencia de descargos que rindió ante la Dirección de Espacio Público el día 27 de enero de 2007, que lleva más de 12 años ejerciendo su labor de embolador de la Plazoleta Darío Echandía, en donde goza del reconocimiento y respeto de las personas que frecuentan el lugar. Es de anotar que estas afirmaciones del accionante no fueron desvirtuadas, ni controvertidas por las entidades accionadas en ninguna de las etapas procesales de la presente acción de tutela.

A pesar de lo anterior, como lo ratifica en el escrito de defensa de fecha 26 de junio de 2007 allegado al presente trámite de revisión¹², la Dirección de Espacio Público y Control Urbano, sin mayores argumentos, claramente descalifica dicha autorización, al considerarla ineficaz, en la medida en que fue concedida antes de que se emitiera el fallo del Consejo de Estado y se adoptaran las acciones de la administración municipal para el cumplimiento de lo ordenado en relación con la recuperación del espacio público en la ciudad de Ibagué.

En criterio de esta Sala, dicha interpretación desconoce los lineamientos jurisprudenciales consignados en acápite anterior de esta providencia en relación con la confianza legítima, así como los requisitos impuestos en las normas emanadas de la propia administración ya citadas, toda vez que el documento aportado constituye prueba suficiente de la buena fe del accionante¹³, y de la ocupación que estaba haciendo de un lugar en la Plazoleta Darío Echandía en desarrollo de su actividad de lustrabotas, así como también de su confianza en continuar desarrollando su actividad, y en tal medida no podía ser desconocido

unilateralmente, de manera arbitraria y sorpresiva, sin vulnerar los principios de la seguridad jurídica y el respeto al acto propio consagrados en el artículo 83 del Ordenamiento Superior.

De otra parte, también se comprobó que desde antes de la adjudicación de los módulos, el actor estaba adelantando las gestiones necesarias ante la administración para demostrar su calidad de embolador del Parque Darío Echandía, con el propósito de acreditar la confianza legítima. Por tanto tampoco considera razonado esta Sala el proceder de las entidades accionadas al haber excluido al señor José Libardo Alzate de la adjudicación de los mismos, no obstante los esfuerzos que éste efectuó en procura de demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la propia administración.

En la petición presentada ante la Secretaría de Gobierno Municipal el 9 de agosto de 2006, sostiene el actor haber participado en diferentes reuniones en la Alcaldía de Ibagué, con el propósito de obtener la adjudicación del módulo, pero inexplicablemente fue borrado de las listas:

“Nosotros asistimos a varias reuniones, tanto de nuestro gremio como reuniones de la Alcaldía, pero con gran sorpresa con estupor y extrañeza nos enteramos que no fuimos incluidos en las listas y para colmo de los males en algunos listados de asistencia, resultamos borrados y/ó incluso excluidos de los listados. // Con el correr de los días, observamos a funcionarios de la Gestora Urbana tomando medidas para ubicación de los módulos para los lustrabotas y nosotros a quienes nos conocen los ciudadanos residentes del sector, población flotante, y turistas además (sic) de dueños de módulos de revistas, administradores de almacenes, restaurantes etc, no nos tuvieron en cuenta para adjudicarnos los módulos que a nuestro parecer y al parecer de los transeúntes y demás personas mencionadas en el acápite anterior nosotros somos los legítimos lustrabotas del sector, que merecemos los módulos.”

Es de anotar que frente a tales afirmaciones, la Dirección de Espacio Público se limita a afirmar en el escrito de defensa de fecha 14 de septiembre de 200714, lo siguiente:

“El oficio a que se refiere en este punto fue radicado en la Secretaría Administrativa Municipal el 6 de agosto de 2006 y remitido a la Secretaría de Gobierno, de donde con oficio No.5.1-2386 de agosto 10 de 2006, fue remitido a la Gestora Urbana a su Gerente Julia Aurora Ramírez para su estudio y contestación al mismo, de lo cual este despacho no tiene

reporte de la contestación o el trámite que haya seguido la Gestora Urbana referente a esa solicitud, de igual manera se le ha solicitado a la empresa se sirva disponer lo necesario para conocer la respuesta dada al mismo.”

Sobre este aspecto, se destaca que en razón a que tales afirmaciones del accionante no fueron desvirtuadas dentro del trámite procesal por la empresa Gestora Urbana de Ibagué ni por la Dirección de Espacio Público y Control Urbano, esta Sala da por ciertos los hechos allí contenidos en virtud de la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.¹⁵

Por lo anterior, estima la Corte, que el proceder de la administración al desconocer tanto los documentos aportados por el actor, como las diligencias que había adelantado en procura de tal reconocimiento formal, se tornan arbitrarias y por tanto incompatibles con las reglas jurisprudenciales trazadas para el reconocimiento del principio constitucional y, por consiguiente, vulnera los derechos fundamentales del actor a la vida digna, al trabajo, al mínimo vital, a la igualdad y al debido proceso.

5.2.3. Por último, en torno a la verificación del cuarto requisito, la Sala entiende que previamente a tomar las medidas de restitución del espacio público, la administración municipal no adelantó las acciones necesarias para ofrecerle al actor una alternativa de reubicación que resultara acorde con su realidad. Por el contrario, amparada en las acciones de recuperación del espacio público, de manera irrazonada desconoció el único medio de trabajo que venía desempeñando durante muchos años con la autorización expresa de la Secretaría de Gobierno del municipio de Ibagué y de manera sorpresiva la desconoció sin brindarle una alternativa digna de subsistencia, con lo cual se ha incurrido en la vulneración de sus derechos fundamentales.

5.3. De otra parte, encuentra la Sala que los argumentos expuestos por las entidades accionadas para negar al señor José Libardo Alzate la adjudicación de uno de los 21 módulos que reclama por esta vía, consistentes en no haber acreditado la confianza legítima en igualdad de condiciones con los demás beneficiarios, dentro de los plazos y según el procedimiento que adelantó la administración conforme a las normas y que culminó con la expedición de la Resolución No.081 del 12 de marzo de 2007, proferida por la Dirección de Espacio Público y Control Urbano, no se estiman válidos, en tanto que la adjudicación de esos

módulos se realizó con anterioridad a dicho procedimiento y además por cuanto no fueron valorados en debida forma los documentos allegados al trámite.

Ello es así, si se tiene en cuenta que de conformidad con la información allegada por las mismas entidades, el sorteo para la adjudicación de los 21 módulos se llevó a cabo en noviembre de 2005 con la participación de los 21 embellecedores de calzado a quienes la Dirección de Espacio Público y Control Urbano, mediante las resoluciones 349 y 350 del 4 de junio de 2004, les reconoció la confianza legítima.

Dicho reconocimiento tenía como fin la adjudicación de 21 módulos en el Parque Murillo Toro y en las Plazoletas Darío Echandía y Santa Librada cuya construcción fue autorizada por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal a nombre de Gestora Urbana de Ibagué, mediante la Resolución No 115 del 12 de septiembre de 2005.

Es de anotar que respecto de éste trámite, a pesar de las solicitudes concretas de información en tal sentido por parte de esta Sala, en el expediente no aparecen demostradas las acciones adelantadas por la entidad para la convocatoria de los interesados en la acreditación de dicho principio o respecto de los medios de información que se utilizaron para dar a conocer a los interesados el procedimiento que se adelantaría para la selección y adjudicación de los módulos, el número y nombre de las personas que fueron convocadas, inscritas, seleccionadas o rechazadas, así como las fechas en que se cumplieron cada una de las etapas establecidas para la selección de los beneficiarios.

Así entonces, resulta claro que el actor fue excluido sin razón aparente de éste procedimiento, teniendo los documentos que lo respaldaban, en la acreditación de la confianza legítima y que lo hacían merecedor de la adjudicación de uno de los 21 módulos en igualdad de condiciones con los demás participantes.

Por su parte, el proceso para la acreditación de la confianza legítima que culminó con la resolución No.081 del 12 de marzo de 2007, mediante la cual el actor fue declarado ocupante ilegal del espacio público y se le negó el reconocimiento de la confianza legítima, se adelantó habiendo sido ya adjudicados los 21 módulos y con fundamento en la necesidad de fijar una fecha límite para la recepción de solicitudes con el fin de acreditar la confianza legítima para la relocalización de los vendedores informales de Ibagué, en parques distintos a aquellos en que se ubicaron los 21 módulos.

Es así como en uno de los considerandos del Decreto No.0314, expedido por el Alcalde de Ibagué el 24 de abril de 2006, mediante el cual estableció el 30 de junio de 2006, como plazo máximo para acreditar la confianza legítima, con miras a lograr la reubicación de más de 261 vendedores informales, se afirmó:

“Que el Municipio de Ibagué, con el fin de dar cumplimiento a las sentencias judiciales mencionadas en este decreto, construyó el Centro Comercial denominado “parque Andrés López de Galarza” ubicado en la Carrera 3° con calle 19 esquina, así como la segunda planta del “Centro Comercial Chapinero” ubicado en la carrera 1° con calle 15; así como la adquisición de un número de módulos suficientes para la reubicación y relocalización de vendedores ambulantes y estacionarios”

En este procedimiento, no obstante que el actor allegó con la solicitud presentada dentro del plazo impuesto por la Alcaldía de Ibagué, la autorización expedida por la Secretaría de Gobierno desde el año 1999, que lo respaldaba para desempeñar su actividad de embolador en la Plazoleta Darío Echandía, mediante resolución No 081 del 12 de marzo de 2007, se le negó el reconocimiento de la confianza legítima de manera irrazonada y arbitraria, en tanto que tales documentos no fueron tenidos en cuenta para acreditar el cumplimiento de los requisitos. Es de anotar que los recursos interpuestos por el accionante contra tal decisión el 6 de agosto de 2007, no le han sido resueltos aún.

Así las cosas, forzoso es concluir que las razones esgrimidas por las entidades demandadas en sede de tutela para negar al accionante el reconocimiento del principio constitucional y la adjudicación del módulo no son valederas, puesto que para el momento en que inició el procedimiento de acreditación, los módulos entre los cuales estaba comprendido el reclamado por el actor ya estaban adjudicados y además por cuanto los documentos y la información suministrados por el actor fueron desconocidos sin explicación alguna.

5.4. De conformidad con lo anteriormente expuesto, para la Sala es evidente que las entidades accionadas desconocieron de manera arbitraria los procedimientos previamente establecidos para el reconocimiento de la confianza legítima y la adjudicación de los módulos, en tanto que el actor fue excluido del trámite de la acreditación de la confianza legítima llevado a cabo en el año 2004 que culminó con la adjudicación de los 21 módulos en el Parque Murillo Toro y en las Plazoletas Darío Echandía y Santa Librada y además le fueron

desconocidos los documentos y la información que allegó dentro de los plazos establecidos en los diferentes trámites iniciados a instancias de la administración, para demostrar la confianza legítima que lo habilitaba para ser digno de los programas de reubicación emprendidos por la Alcaldía en cumplimiento de las actividades de restitución del espacio público.

Por tanto, la Corte concluye que la actuación de las entidades accionadas, al no haberle reconocido al actor la confianza legítima y como consecuencia de ello, impedirle el acceso a los programas de reubicación ofrecidos a los embellecedores de calzado por la administración municipal, vulnera el derecho constitucional a la vida digna, a la igualdad, al debido proceso, al trabajo y al mínimo vital del actor.

En consecuencia, la Corte revocará el fallo proferido por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué y en su lugar confirmará parcialmente el fallo de primera instancia y ordenará a la Dirección de Espacio Público y Control Urbano, de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía del Municipio de Ibagué, que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia, deje sin efecto parcialmente la Resolución No.081 del 12 de marzo de 2007, en cuanto negó el reconocimiento de la confianza legítima al señor José Libardo Alzate Gallego y en consecuencia, dentro del mismo término, deberá expedir el acto administrativo mediante el cual le reconozca al accionante el principio de la confianza legítima y el derecho a la reubicación o relocalización a que haya lugar, por haber acreditado los requisitos pertinentes. También se ordenará a la citada dependencia municipal, que en el término de tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia, en coordinación con la Gestora Urbana de Ibagué, adjudique y entregue, en caso de encontrarse disponible, al señor José Libardo Alzate Gallego uno de los 21 módulos destinados a los embellecedores de calzado en el Parque Murillo Toro y en las Plazoletas Darío Echandía y Santa Librada de Ibagué, o en caso de no encontrarse disponible dicho módulo, en el sitio que determine la administración municipal para que se haga efectiva la reubicación o relocalización a que tiene derecho el actor, para lo cual se le concede un plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de la notificación de la presente sentencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: LEVANTAR la suspensión del término del trámite de revisión decretada mediante autos del 23 de mayo y 24 de agosto de 2007.

Segundo. REVOCAR la decisión adoptada el diecinueve (19) de enero de 2007 por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué, mediante la cual revocó la decisión adoptada el diecisiete (17) de noviembre de 2006 por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Ibagué, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por José Libardo Alzate Gallego contra Gestora Urbana de Ibagué, con la vinculación oficiosa de la Dirección de Espacio Público y Control Urbano de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía del Municipio de Ibagué.

En su lugar, pero por las razones expuestas en la presente providencia, CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de primera instancia proferida el diecisiete (17) de noviembre de 2006 por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Ibagué, en el sentido de conceder el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y al trabajo de José Libardo Alzate Gallego, adicionando la protección de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso del actor.

Tercero. ORDENAR a la Dirección de Espacio Público y Control Urbano, de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía del Municipio de Ibagué, que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia, si aún no lo hubiere hecho, deje sin efecto parcialmente la Resolución No.081 del 12 de marzo de 2007, en cuanto negó el reconocimiento de la confianza legítima al señor José Libardo Alzate Gallego y en consecuencia, dentro del mismo término, deberá expedir el acto administrativo mediante el cual le reconozca el principio de la confianza legítima y el derecho a la reubicación o relocalización a que haya lugar, por haber acreditado los requisitos pertinentes.

Cuarto. ORDENAR a la Dirección de Espacio Público y Control Urbano de que en coordinación con la Gestora Urbana de Ibagué, si aún no lo hubiere hecho, dentro del término de tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia, adjudique y entregue, en caso de encontrarse disponible, al señor José Libardo Alzate Gallego uno de los 21 módulos destinados a los embellecedores de calzado en el Parque Murillo Toro y en las Plazoletas

Darío Echandía y Santa Librada de Ibagué, o, en caso de no encontrarse disponible dicho módulo, en el sitio que determine la administración municipal para que se haga efectiva la reubicación o relocalización a que tiene derecho el actor, para lo cual se le concede un plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de la notificación de la presente sentencia.

Quinto. DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencias T-225 de 1992, M.P. Jaime Sanin Greiffenstein, T-091 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara, T-115 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-160 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz.

2 Ver Sentencias T-295 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Ver entre otras, las Sentencias SU-360, T-364 y T-499 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-372 de 2000, Alfredo Beltrán Sierra.

4 Sentencias T-160 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz, T-550 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-778 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

5 Sentencia T-617 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Sentencias T-396 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell y T-438 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

7 Ver Sentencia SU-360 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

9 Sentencia T-772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Sentencia T-729 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

11 Ver folio 86 del cuaderno 2 del expediente.

12 Ver folio 28 del cuaderno 2 del expediente.

13 De conformidad con el artículo 83 de la Constitución Política, la buena fe se presume.

14 Ver folio 87 del cuaderno 2.

15 El artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 dispone lo siguiente: “Artículo 20. Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.”