

Sentencia T-1179/08

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Deberes del Estado para erradicar la pobreza y desigualdad

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Prohibición de adelantar políticas económicas, sociales y culturales de carácter regresivo

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Alcance

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Protección en la restitución del espacio público

ESPACIO PUBLICO-Frente a políticas de reubicación deben identificarse las dificultades relacionadas con la población y con la actitud de las administraciones municipales y distritales

En desarrollo de su tarea de proteger el espacio público, las autoridades públicas deben tomar las medidas indispensables para impedir la ocupación indebida de dicho espacio y han de adoptar tales medidas de modo que los planes de recuperación se encaminen a prevenir que el espacio público sea ocupado nuevamente de manera irregular. De este modo, deben las autoridades diseñar una estrategia para el retiro de las personas que ejercen el comercio informal.

RESTITUCION DE ESPACIO PUBLICO-Proporcionalidad de las medidas adoptadas

Resulta indispensable que en desarrollo de las políticas orientadas a recuperar o a proteger el espacio público se repare en la necesidad de minimizar el daño que se cause sobre las personas y se atienda, especialmente, al requerimiento de garantizar la debida protección de los derechos constitucionales fundamentales al mínimo vital y a gozar de una subsistencia en condiciones de dignidad de estas personas. Únicamente de este modo, puede afirmarse que se cumple con la exigencia de proporcionalidad de las medidas adoptadas. En este lugar y en relación con lo expresado en el párrafo anterior, es pertinente recordar que según la jurisprudencia constitucional se cumple con el principio de proporcionalidad cuando las restricciones trazadas respecto del disfrute de los derechos constitucionales fundamentales en el Estado Social y Democrático de Derecho están “(i) dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y a (ii) desarrollarse [con fundamento en] medios plenamente ajustados a la legalidad –que garanticen el respeto por el debido proceso y la dignidad de las personas-

, y que además sean necesarias para materializar tal finalidad. [Por demás,] estas delimitaciones (iii) deben ser proporcionales en el contexto de los mandatos del Constituyente, es decir, no pueden sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica.” Una vez aclarada la repercusión del principio de proporcionalidad en las actuaciones estatales orientadas a recuperar el espacio público, se recordará la jurisprudencia constitucional respecto de la manera cómo se proyecta el principio de confianza legítima sobre la puesta en marcha de políticas de recuperación del espacio público.

RESTITUCION DE ESPACIO PUBLICO-Prueba de la buena fe de los vendedores informales

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Inobservancia por parte de la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por comerciantes informales

ESPACIO PUBLICO-Restitución debe ir acompañado de una política dirigida a impedir desproporcionadamente los intereses del comercio informal

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Desconocimiento por quien ejerce el comercio informal cuando la administración de manera intempestiva y sin ofrecer otra opción o alternativa aplica políticas de desalojo

La jurisprudencia constitucional ha sido constante en afirmar que en el caso de las personas dedicadas al comercio informal no puede la Administración aplicar políticas de desalojo – que, prima facie, estarían justificadas –, de modo repentino o sorpresivo, sin ofrecer a estas personas una alternativa seria de reubicación por cuanto está en juego asegurar la presencia de los instrumentos indispensables para que estas personas garanticen su mínimo vital. La Corte ha insistido en que no puede privarse a quienes “no cuentan con las oportunidades económicas en el sector formal, de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición.”

Referencia: expedientes T-1541395 y T-1541396 (acumulados)

Acciones de tutela instauradas por Carlos Arturo Perdomo Valdés y Edwin Alberto Morales Gutiérrez contra la Alcaldía Municipal de Ibagué – Empresa Gestora Urbana de Ibagué.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C., dos (2) de diciembre de dos mil ocho (2008).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por la magistrada Clara Inés Vargas Hernández y los magistrados Jaime Araújo Rentería, y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Ibagué, en primera instancia, y por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de la misma ciudad, en segunda instancia dentro del expediente T-1541395; y por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Ibagué, en primera instancia, y por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de la misma ciudad, en segunda instancia, dentro del expediente T-1541396.

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Carlos Arturo Perdomo Valdés (Expediente T-1541395) y Edwin Alberto Morales Gutiérrez (Expediente T-1541396) interpusieron acciones de tutela el 30 de octubre de 2006, separadamente, contra la Alcaldía Municipal de Ibagué – Empresa Gestora Urbana de Ibagué, con el objeto de que se ampararan sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y al mínimo vital.

Hechos

Dado que los escritos de las dos acciones de tutela son idénticos, a continuación se presentará un único resumen de los hechos expuestos por los actores.

1.- Los demandantes son lustrabotas y han desempeñado tal actividad en la Plazoleta Darío Echandía de la ciudad de Ibagué durante doce años.

2.- Señalan que dos meses antes de la interposición de esta acción constitucional les

entregaron las llaves de unos módulos ubicados en dicha plazoleta para el desempeño de su oficio, pero ahora los han amenazado con sacarlos del lugar mediante el uso de la fuerza pública.

3.- Consideran también que la entidad accionada les ha vulnerado el derecho de petición, por cuanto no ha dado respuesta a los diferentes escritos mediante los cuales durante varios años han solicitado de manera infructuosa la legalización de sus puestos de trabajo.

4.- Manifiestan ser casados, con hijos y encontrarse en una situación económica precaria, razón por la que reclaman por esta vía el amparo de sus derechos fundamentales los cuales consideran seriamente amenazados, toda vez que no pueden esperar a que la Gestora les defina “quien sabe cuando” lo pertinente a su trabajo y no pueden acudir a otro medio de defensa para reclamar su derecho.

Solicitud de tutela

5.- Los actores solicitan que se tutelen los derechos invocados y, en consecuencia, se ordene a la Alcaldía Municipal de Ibagué - Gestora Urbana expedir la resolución o el acto administrativo correspondiente a la adjudicación del módulo que ocupan en la actualidad, para continuar en el ejercicio de su oficio de lustrabotas.

Intervención de la Gestora Urbana de Ibagué

6.- Esta entidad, mediante escritos allegados a los Juzgados de primera instancia dentro del trámite de cada una de las acciones de tutela, dio respuesta a la acción de tutela en los términos que se sintetizan a renglón seguido:

* 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 realizada por 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.”

* Establece la Gerente de la entidad municipal 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.

* 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 de los accionantes, quienes están invadiendo el espacio público. Por tal razón, la Policía tendrá todo el derecho de desalojarlos 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.

* Considera, por último, que no ha existido la vulneración de los derechos fundamentales alegados, puesto que los accionantes han 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."

Alcaldía del Municipio de Ibagué – Expediente T-1541396

7.- Mediante escrito, el Asesor de la Secretaría Jurídica de la Alcaldía del Municipio de Ibagué, dentro de la acción de tutela instaurada por Edwin Alberto Morales Gutiérrez,(expediente T-1541396) señaló, en primer lugar, que el hecho de que el accionante lleve 12 años desempeñando su profesión no lo legitima para presentar la acción, puesto que en su criterio existen otros medios legales para discutir los actos de la administración municipal los cuales gozan de la presunción de legalidad, como son el agotamiento de la vía gubernativa ante la misma instancia que profirió el acto o acudiendo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Indicó, de la misma forma, que la acción de tutela no podía ser utilizada para hacer respetar los derechos que tienen rango legal, ni tampoco para hacer cumplir las leyes, decretos o reglamentos. En su opinión, no se entiende amenazado un derecho fundamental por el solo hecho de que la autoridad administrativa abra o adelante una investigación o averiguación administrativa de conformidad con el procedimiento señalado en la ley, ni mucho menos este mecanismo de protección constitucional está orientado a enervar los efectos de las decisiones adoptadas por autoridades judiciales o administrativas, trátase de penas o sanciones. Añadió, asimismo, que las sanciones no podían entenderse como agresión a los derechos fundamentales de una persona, pues tal consideración iba en detrimento de la función punitiva del Estado.

Por lo anterior, solicitó se exonerara de cualquier responsabilidad a la Alcaldía y a la Gestora Urbana de Ibagué al considerar que no había existido vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo del accionante, ni mucho menos podía afirmarse que existiera un perjuicio irremediable, por cuanto este debía ser cierto y no eventual.

Pruebas relevantes que obran en el expediente.

8.- En el expediente constan las siguientes pruebas:

- Copia de la petición radicada el 9 de agosto de 2006, dirigida al Secretario de Gobierno Municipal de Ibagué, con copia al Defensor del Pueblo, al Personero Municipal, mediante la cual los ciudadanos Edwin Alberto Morales, José Libardo Alzate Gallego, Carlos Arturo Perdomo Valdés y José Joaquín González Herrán, solicitan la asignación de módulos para ejercer la profesión de lustrabotas, por considerar que tenían mejor derecho que aquellos a quienes efectivamente fueron asignados, dada su permanencia en la Plazoleta Darío Echandía por más de doce años. Expediente T-1541395 (Cuad. principal, fls. 6 a 14 y 21 a 23) y Expediente T-1541396 (Cuad. principal, fls. 5 a 7; 12 a 17; 21 a 26).

- Copia de oficio de 6 de mayo de 2002 suscrito por el presidente de la Fundación Cívica Parque Murillo Toro - Plazoleta Darío Echandía, en el que manifiesta a los señores Edwin Alberto Morales Gutiérrez y José Libardo Alzate Gallego que “[l]a Fundación no tendrá objeción de que ustedes pudieran continuar desempeñando su trabajo en condiciones de orden, aseo, honradez y limitando a un espacio delimitado dentro de la Plazoleta Darío Echandía, pero la renovación u otorgamiento del permiso para desarrollar su actividad compete exclusivamente a las autoridades del Municipio de Ibagué, de acuerdo con las políticas y normas que regulan el uso del espacio público” Expediente T-1541395 (Cuad. principal, fl. 15) y Expediente T-1541396 (Cuad. principal, fl.11).

-Copia oficio de fecha 27 de enero de 1999 suscrito por el Director de la Unidad de Justicia de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Ibagué, dirigido al Departamento de Policía del Tolima, en el cual informa que han consentido en que los señores José Libardo Alzate Gallego y Edwin Alberto Morales Gutiérrez permanezca en la Plazoleta Darío Echandía hasta tanto se tomen medidas más generales y duraderas en relación con la recuperación del espacio público. Expediente T-1541395 (Cuad. principal, fl. 17) y Expediente T-1541396 (Cuad. principal, fl. 10).

- Copia de la petición suscrita por Edwin Alberto Morales y José Libardo Alzate Gallego dirigida a la Secretaría de Gobierno y Seguridad de la Alcaldía de Ibagué, mediante la cual solicitan la renovación de los permisos para continuar desempeñando su labor de lustrabotas en la Plazoleta Darío Echandía. Expediente T-1541395 (Cuad. principal, fls. 19 y 20) y

Expediente T-1541396 (Cuad. principal, fls. 2 y 3)

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

Fallos de primera instancia

Expediente T-1541395

9.- En sentencia proferida el 8 de noviembre de 2006 el Juzgado Octavo (8°) Civil Municipal de Ibagué decidió denegar el amparo solicitado, para lo cual de manera previa precisó que no resulta ajustado a la realidad que el peticionario hubiese recibido las llaves del módulo, puesto que la entidad encargada de ello no los había entregado de manera oficial y además por cuanto el accionante no gozaba del beneficio de la confianza legítima. Por tal motivo, el Juez consideró que en este caso no se había presentado vulneración alguna del derecho fundamental a la igualdad, toda vez que aún cuando aún se encontraba ejerciendo sus labores como lustrabotas en dicho Parque, no cumplía con el requisito de la confianza legítima y por tanto no era posible que participara en el sorteo que se realizó para la adjudicación de los módulos con las personas que sí lograron acreditar dicho requisitos. Adicionalmente, señaló que no se observaba violación del derecho al trabajo puesto que “la asignación de los módulos se hizo para la obtención de un derecho como fue la adquisición de la CONFIANZA LEGÍTIMA y aún más en virtud del sorteo de quienes obtuvieron ese primer presupuesto.”

10.- Mediante providencia proferida el 15 de noviembre de 2006, el Juzgado Quinto (5°) Civil Municipal de Ibagué decidió denegar el amparo solicitado. Consideró el Juez, que era lógico suponer que las afirmaciones hechas por el accionante relacionadas con la entrega de las llaves del módulo, no eran ciertas toda vez que hasta el momento los 21 módulos no habían sido asignados a las personas que reunieron los requisitos establecidos para ello, entre quienes no se encontraba el actor puesto que no había llenado los requisitos necesarios para alegar la aplicación del principio de la confianza legítima. Agregó que el hecho de que el accionante no hubiere salido favorecido con uno de los módulos que próximamente se entregaran no significaba que existiera preferencia de otras personas frente a él, sino que no había cumplido con el lleno de los requisitos que se exigían para tales efectos. Dijo, adicionalmente, que tampoco existía vulneración del derecho al trabajo del actor, por cuanto las medidas que había adoptado la administración municipal iban dirigidas a reorganizar a las

personas que desarrollaban sus actividades en lugares públicos y a la recuperación del espacio público para el disfrute de la mayoría de los asociados, con el fin de que dichas labores fueran desarrolladas en lugares y sitios previstos para ello.

Por lo anterior, el a quo consideró que en este caso no se había presentado vulneración alguna de los derechos fundamentales del actor, Estimó, además, que si el actor no estaba conforme con el procedimiento adelantado por las entidades demandadas para la adjudicación de los módulos, tenía otras acciones diferentes a la acción de tutela que podía ejercer para hacer valer sus derechos.

Impugnación

11.- En vista de que los escritos de impugnación de las dos acciones de tutela son idénticos, a continuación se presentará un único resumen de los argumentos expuestos por los actores.

En primer lugar sostuvieron los recurrentes que el fallador no se había tomado el trabajo de cerciorarse sobre la actividad de lustrabotas que efectivamente desempeñaban desde hace 13 años en uno de los módulos de la Plazoleta Darío Echandía, “de la cual [dependía] no solo [su] sustento personal sino el mínimo vital de todos los miembros de [su] núcleo familiar. Manifestaron que en el momento en que tuvieron conocimiento de la instalación de los módulos para los lustrabotas “[habían presentado] la respectiva solicitud ante la secretaría de Gobierno Municipal, encaminada a lograr la asignación de uno de los módulos ubicados en el mencionado lugar. Prueba de ello [era] la solicitud cuya copia simple [se permitían] adjuntar, la cual [había sido] radicada ante el mencionado Despacho el pasado 13 de Junio.”

Reiteraron que desde el 14 de agosto de 2006 le había sido entregada la caseta en la que habitualmente desempeñaban su labor y sostuvieron en ese mismo orden de ideas que “la razón para que [les hubiera] sido entregada la misma no [podía] ser otra que el hecho de [encontrarse] desarrollando [su] digna labor en dicho lugar desde el tiempo ya mencionado.” Afirmaron a continuación, que el hecho de ser desalojados implicaba dejar sin el sustento vital a todos los miembros de su núcleo familiar y en caso de ser trasladados al Parque Andrés López de Galarza, implicaría dejarlos sin trabajo puesto que las personas que durante tanto tiempo habían hecho uso de los servicios que les brindaban, no se desplazarían hasta ese lugar por ser demasiado peligroso. Para concluir afirmaron que tenían la certeza de ser

merecedores de la confianza legítima, no solo por llevar tantos años desempeñando esa labor en el mismo lugar sino también por haber acatado las normas de protección de la integridad del espacio público.

Fallos de segunda instancia

12.- Dado que el conocimiento de la segunda instancia le correspondió en ambos expedientes al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué y que el contenido de los fallos son idénticos, a continuación se presentará un único resumen de los argumentos expuestos por el Juez.

Por medio de sentencias proferidas el 11 de diciembre de 2006, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué, decidió confirmar los fallos proferidos en primera instancia por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Ibagué (expediente T-1541395) y por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Ibagué (Expediente T-1541396), al considerar que en efecto no se advertía la vulneración de los derechos fundamentales invocados por los accionantes. Estimaron los jueces ad quem que los peticionarios no estaban amparados por el principio de la confianza legítima y no podían en consecuencia ser beneficiados con la adjudicación de los 21 módulos que se destinaron a los embellecedores de calzado como parte de las acciones de recuperación del espacio público en el Municipio de Ibagué. De conformidad con lo expuesto, estimaron los falladores que los demandantes no tenían ningún derecho de seguir trabajando en la Plazoleta Darío Echandía puesto que se había probado que el espacio que venían ocupando era de naturaleza pública y no habían sido beneficiarios dentro del proceso de la adjudicación de los 21 módulos para embellecedores de calzado.

Actuaciones surtidas y pruebas solicitadas en sede de Revisión.

13.- Remitidos los expedientes a esta Corporación, mediante auto del veintitrés (23) de febrero de dos mil siete (2007), la Sala de Selección correspondiente dispuso su revisión por la Corte Constitucional. Así mismo, la Sala de Selección ordenó acumular los expedientes de la referencia, por presentar unidad de materia.

14.- En auto proferido el día 31 de mayo de 2007, la Sala de Revisión ordenó por Secretaría General de esta Corporación, Comisionar a la Sala Civil del Tribunal Superior de Ibagué, para practicar una inspección judicial en la Plazoleta Darío Echandía, con el fin de verificar los

siguientes aspectos:

“a. Si los módulos de reubicación de los lustrabotas que vienen desempeñando su labor en dicho lugar ya fueron entregados por la Gestora Urbana del Municipio.

b. Cuántos lustrabotas fueron reubicados en dichos módulos.

c. Si los ciudadanos Carlos Arturo Perdomo Valdés y Edwin Alberto Morales Gutiérrez se encuentran laborando en los módulos destinados para tal fin.”

“(i) cómo se realizó el proceso de adjudicación de los módulos de reubicación de los lustrabotas; (ii) como seleccionó a las personas beneficiarias de la reubicación de dichos módulos, esto es, cuáles fueron los criterios empleados para escoger a los adjudicatarios; y (iii) por qué no adjudicó módulos a los ciudadanos Carlos Arturo Perdomo Valdés y Edwin Alberto Morales Gutiérrez, antiguos lustrabotas de la Plazoleta Darío Echandía.”

15.- Mediante oficio presentado ante la Secretaría General de esta Corporación el día 25 de junio de 2007, la Gerente de la Gestora Urbana dio respuesta al requerimiento de la Corte en los siguientes términos:

En primer lugar, la representante de la Empresa informó en relación con la forma en que se realizó el proceso de adjudicación de los módulos de reubicación de los lustrabotas, que el mismo se inicio en cumplimiento del fallo del Consejo de Estado que ordenó a la Administración Municipal la recuperación del espacio público, en especial de los vendedores ambulantes del centro de la ciudad de Ibagué, dentro de los cuales se encontraba el gremio de los embellecedores de calzado, ubicados en el Parque Manuel Murillo Toro, las Plazoletas Darío Echandía y Santa Librada y la Plaza de Bolívar. Expresó a continuación que el plan de recuperación del espacio público, había contado con el apoyo de los gremios económicos, la Procuraduría y el Concejo Municipal, el cual fue reglamentado mediante el Decreto 500 de 2001.

Adujo, además, que se había realizado un censo a los vendedores, denominado Registro Único de Vendedores Informales – RUVI, adelantado por la Secretaría de Gobierno con la intención de tener certeza respecto de que vendedores realmente usufructuaban el espacio público de manera permanente. Añadió cómo en forma posterior habían sido expedidos el

Acuerdo 028 de 2003, que reglamenta el espacio público y el Decreto 280 de 2003, en el cual se estableció el procedimiento y los requisitos mediante los cuales el vendedor informal podía acreditar el principio de la confianza legítima, la cual tenía como finalidad reconocer al vendedor como ocupante del espacio público y lograr su relocalización. Este proceso fue realizado por la Dirección de Derechos Colectivos y Aplicación de Normas hoy Dirección de Espacio Público, adscrita a la Secretaría de Gobierno.

Aseveró más adelante que en el mes de noviembre de 2005, una vez terminado el Parque Comercial Andrés López de Galarza y dado que el 13 de diciembre del mismo año vencía el plazo para recuperar el espacio público del municipio de Ibagué, se habían realizado los respectivos sorteos de adjudicación de locales y módulos para vendedores que hubieren acreditado el principio de la confianza legítima otorgada por la Dirección de Espacio Público de la Secretaría de Gobierno, de conformidad con lo aprobado por los comités y mesas de concertación de espacio público, debidamente aprobadas por el Plan de Ordenamiento Territorial según Acuerdo 116 de 2000.

En segundo lugar advirtió que la selección de las personas beneficiarias de la reubicación para los módulos de embellecedores de calzado había sido realizada por la Dirección de Espacio Público, la cual determinó a partir del RUVI los vendedores a quienes de acuerdo con el procedimiento establecido en el Decreto 280 se les podía aplicar el principio de la confianza legítima.

Reiteró que la función de la empresa que representaba, en lo relacionado con la reubicación y relocalización de los vendedores informales, era la de ofrecer un espacio que mejorara o mantuviera sus condiciones siempre y cuando fuese factible aplicarles el principio de la confianza legítima. Dijo, no obstante, que en el caso de los embellecedores de calzado fueron 21 personas quienes acreditaron el cumplimiento de tal requisito, razón por la que la Gestora Urbana realizó, diseñó y entregó igual número de módulos en los diferentes sitios autorizados por la Secretaría de Planeación Municipal.

En tercer lugar, explicó que no había efectuado adjudicación de módulos a los ciudadanos Carlos Arturo Perdomo y Edwin Morales por cuanto “en ningún momento acreditaron el principio de la Confianza Legítima, presuntamente por no cumplir con los requisitos necesarios para esta, de acuerdo con lo estipulado en el decreto 280 de 2003, y al no poseer

dicho documento, no [podían ser] reconocidos como vendedores por la administración por lo que no podían estar en los listados que presentó la Dirección de Espacio Público y Control Urbano en el año 2005”.

Para terminar, precisó que ante el alto volumen de vendedores ambulantes en la ciudad, de acuerdo con lo establecido por el decreto 314 de abril de 2006, se otorgó un último plazo el 30 de junio de 2006 para que cualquier vendedor que lo considerara, presentara la documentación pertinente para acreditar el principio de confianza legítima.

16.- En auto emitido el día 31 de mayo de 2007, el Magistrado Sustanciador consideró que para mejor proveer en el asunto de la referencia se requería información completa y precisa respecto de la adjudicación de módulos para los lustrabotas de la Plazoleta Darío Echandía de la ciudad de Ibagué. Por ese motivo comisionó a la Sala Civil del Tribunal Superior de Ibagué a fin de que practicara una inspección en la Plazoleta Darío Echandía y verificara:

1. Si los módulos de reubicación de los lustrabotas que vienen desempeñando su labor en dicho lugar ya fueron entregados por la Gestora Urbana del municipio.
2. Cuántos lustrabotas fueron reubicados en dichos módulos.
3. Si los ciudadanos Carlos Arturo Perdomo y Edwin Alberto Morales Gutiérrez se encuentran laborando en los módulos destinados para dicho fin.

Así mismo, ordenó que por Secretaría General de esta Corporación se solicitara a la Gestora Urbana del municipio de Ibagué que, informara de manera detallada y adjuntara los respectivos soportes documentales sobre (i) cómo se realizó el proceso de adjudicación de los módulos de reubicación de los módulos de reubicación de lustrabotas; (ii) cómo seleccionó a las personas beneficiarias de la reubicación de esos módulos, esto es, cuáles fueron los criterios empleados para escoger a los adjudicatarios; y (iii) por qué no adjudicó módulos a los ciudadanos Carlos Arturo Perdomo y Edwin Alberto Morales Gutiérrez, antiguos lustrabotas de la Plazoleta Darío Echandía.

17.- El Tribunal Superior de Ibagué, Sala Civil, en comunicación emitida el día 12 de junio de 2007, fijó para el 14 de junio a las 2:30 la inspección judicial ordenada por el despacho

comisorio, cuyo resultado puede consultarse en el expediente a folios 70-75 del cuaderno principal.

En la diligencia se deja constancia que existen 6 módulos de ‘embellecedores de calzado.’ Luego de describir los módulos, el Magistrado interrogó a varias de las personas que se encontraban en los cubículos. La mayoría coincidió en que llevaban entre 12, 26 y 48 años laborando como lustrabotas y que entre todos resolvieron no seguir cancelando los cánones acordados con la Alcaldía por cuanto los módulos se encontraban en muy mal estado y no han sido arreglados. Acerca de los problemas que presentan los cubículos dicen que están sueltos, que “los amortiguadores de la parte de atrás están mal, la banca está muy alta por lo que hay que seguir como antes con butacas; la lámina de arriba está muy corta y no pega con las puertas de abajo presentando inseguridad.”

Establece el Magistrado que los accionantes Carlos Arturo Perdomo Valdez y Alberto Morales Gutiérrez trabajan efectivamente en esta plazoleta, pero no dentro de cubículos sino en las bancas que se hallan al frente de éstos.

18.- Mediante auto proferido el día 4 de marzo de 2008, el Magistrado Sustanciador ordenó la integración del contradictorio por medio de la notificación del Secretario de Gobierno, Dirección de Espacio Público y Control Urbano de la Alcaldía del Municipio de Ibagué. En la mencionada providencia se le ofreció un término de 3 días para que se pronunciara sobre las pretensiones de las demandas presentadas por los ciudadanos. Adicionalmente, se ordenó a la citada entidad informar de manera detallada:

1. el procedimiento que se estableció para la selección y adjudicación de los beneficiarios de los 21 módulos. Indique los requisitos, fechas y plazos para participar en dicho proceso de selección, así como los medios de información utilizados para convocar o invitar a los interesados. Informe los factores o criterios que se tuvieron en cuenta para haber sido seleccionados o para quedar excluidos de la selección y de la adjudicación.

2. si los señores Carlos Arturo Perdomo Valdés y Edwin Alberto Morales Gutiérrez fueron censado e inscritos en el RUVI y/o en el inventario de ventas informales que reposa en la Secretaría de Hacienda. En caso negativo, indique la razón por la cual no fueron incluidos e

inscritos.

3. si los señores Carlos Arturo Perdomo Valdés y Edwin Alberto Morales Gutiérrez, fueron convocados para participar en el procedimiento adelantado por la administración municipal para acreditar el principio de la confianza legítima que culminó con la adjudicación mediante sorteo de los 21 módulos en el mes de noviembre de 2005. En caso positivo allegue copia de los documentos que soportan la convocatoria de la administración y de los documentos aportados por los accionantes. En caso negativo indique las razones para su rechazo y allegue copia del acto administrativo mediante el cual se le negó el reconocimiento.

4. las fechas y los documentos aportados para acreditar la confianza legítima por los 21 embellecedores de calzado que se beneficiaron con el sorteo. Allegue copia del acto administrativo mediante el cual se les reconoció la confianza legítima.

5. el trámite que se impartió a la solicitud de reconocimiento de la confianza legítima presentada por los señores Carlos Arturo Perdomo Valdés y Edwin Alberto Morales Gutiérrez y radicada ante la Secretaría de Gobierno de Ibagué el 13 de junio de 2006, obrante a folio 62 a 65 del cuaderno principal, expediente T-1541395 y folios 79 a 81 del cuaderno principal, expediente T-1541396. Allegue copia de los actos administrativos mediante los cuales se resolvieron dichas peticiones. Señale si contra las decisiones fueron interpuestos recursos. En caso positivo allegue copia de la respuesta.

6. la razón por la cuál no fue tomada en cuenta para efectos de la acreditación de la confianza legítima del señor Edwin Alberto Morales Gutiérrez la autorización que le otorgó la Secretaría de Gobierno de Ibagué, mediante el oficio UCJ 0232 del 27 de enero de 1999, obrante a folio 10 del cuaderno principal, expediente T-154196, suscrito por el Director de Unidad de Justicia de esa dependencia, para permanecer en la Plazoleta Darío Echandía de Ibagué, "...mientras tomamos medidas más generales y duraderas".

7. si la administración municipal ha brindado a los señores Carlos Arturo Perdomo Valdés y Edwin Alberto Morales Gutiérrez alternativas de reubicación o relocalización en la Plazoleta Darío Echandía o en otros sitios destinados para tal efecto en la ciudad de Ibagué. Precise si en la actualidad la administración municipal cuenta con sitios disponibles para la reubicación o relocalización de los embellecedores de calzado que se encuentran laborando en el espacio público del municipio de Ibagué.

8. la fecha y número del oficio mediante el cual la Secretaría de Gobierno Municipal de Ibagué, respondió el derecho de petición formulado ante esa dependencia por los señores Carlos Arturo Perdomo Valdés y Edwin Alberto Morales Gutiérrez, radicado el 9 de agosto de 2006 ante la oficina de correspondencia de la Secretaría Administrativa de Ibagué. En caso de no haberse respondido, indique las razones para ello o la dependencia o entidad a la cual se dio traslado.”

Adicionalmente, se ordenó en el mismo auto que por la Secretaría General de esta Corporación, se solicitara al ciudadano Carlos Arturo Perdomo Valdés, accionante del proceso T-1541395 citado en la referencia, para que suministre la siguiente información y allegue la documentación que soporte la respuesta:

Informe si la administración del municipio de Ibagué le ha otorgado licencias, permisos o autorizaciones para permanecer en la Plazoleta Darío Echandía o en algún sitio del espacio público del municipio de Ibagué, durante el tiempo que lleva ejerciendo su profesión de embellecedor de calzado, y allegue los elementos probatorios pertinentes.

Informe el trámite que se siguió y la respuesta que la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Ibagué le dio a su solicitud de reconocimiento de la confianza legítima radicada el 13 de junio de 2006.

19.- Por medio de auto fechado el día 7 de abril de 2008, el Despacho reiteró al Secretario de Gobierno, Dirección de Espacio Público y Control Urbano de la Alcaldía del Municipio de Ibagué la orden emitida en el auto del 4 de marzo de 2008. En el mismo auto se advirtió a los requeridos que de conformidad con la legislación colombiana, deberán prestar en forma eficaz e inmediata la colaboración solicitada por esta Corporación.

20.- En comunicación fechada el día 4 de abril de 2008, la Secretaría de Gobierno, Dirección de Espacio Público y Control Urbano ofreció respuesta a los interrogantes planteados en el auto de 4 de marzo de 2008 (Expediente a folios 105-114 del cuaderno principal).

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo

previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Problema jurídico

2.- A partir de los antecedentes expuestos, de las pruebas allegadas al expediente así como de las decretadas en sede de revisión, corresponde a la Sala determinar si la actuación llevada a cabo por la Empresa Gestora Urbana de Ibagué y por la Secretaría de Gobierno - Dirección de Espacio Público y Control Urbano de la Alcaldía del Municipio de Ibagué en el sentido de recuperar el espacio público ocupado por el comercio informal realizado por los ciudadanos Carlos Arturo Perdomo Valdés (Expediente T-1541395) y Edwin Alberto Morales Gutiérrez (T-1541396) vulnera los derechos constitucionales al trabajo y al mínimo vital de los peticionarios. En otras palabras: ha de precisar la Sala si la actuación de las entidades demandadas concuerda con el precedente constitucional, esto es, con las pautas que ha fijado la Corte Constitucional para que proceda la recuperación del espacio público sin que ello signifique desconocer de manera desproporcionada y no razonable los derechos de la comerciante informal y sin que ello implique vulnerar su confianza legítima en los términos en que la jurisprudencia constitucional ha fijado el sentido y alcance de este principio.

3.- Para resolver el problema jurídico, la Corte se pronunciará sobre la tensión que se suscita entre la protección del espacio público y la eficacia de los derechos fundamentales de las personas que se dedican al comercio informal. Hará alusión a las limitaciones que los principios de proporcionalidad y de confianza legítima imponen al ejercicio de acciones estatales de recuperación del espacio público. Se referirá, específicamente, a la necesidad de implementar políticas razonables de reubicación y de esta forma reiterará su jurisprudencia respecto de estos tópicos.

Protección del espacio público por parte del Estado y eficacia de los derechos fundamentales de las personas que se dedican al comercio informal. Limitaciones que el principio de proporcionalidad impone al ejercicio de acciones estatales de recuperación del espacio público. Reiteración de jurisprudencia.

4.- La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones acerca de la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales de las personas que se dedican al comercio informal. Recientemente, en la sentencia T-729 de 2006, recordó la Corte cómo la

controversia constitucional generada por la ocupación irregular del espacio público por parte de quienes ejercen el comercio informal constituye “un asunto suficientemente discutido por la jurisprudencia de esta Corporación¹.” Queda pues cada vez más claro que la situación dilemática en relación con este tópico se centra:

“en la tensión entre el deber estatal de proteger la integridad del espacio público y su destinación para el uso común, consagrado en el artículo 84 Superior², y la eficacia del derecho constitucional al trabajo de quienes, al estar excluidas o excluidos de los mecanismos formales de inserción laboral, deben dedicarse a actividades de comercio en dicho espacio³.”

5.- Así las cosas, en desarrollo de su tarea de proteger el espacio público, las autoridades públicas deben tomar las medidas indispensables para impedir la ocupación indebida de dicho espacio y han de adoptar tales medidas de modo que los planes de recuperación se encaminen a prevenir que el espacio público sea ocupado nuevamente de manera irregular. De este modo, deben las autoridades diseñar una estrategia para el retiro de las personas que ejercen el comercio informal. No obstante lo anterior, ha rememorado la Corte asimismo cómo

“frente a la implementación de estas políticas de reubicación concurren dos grupos de dificultades definidos: En primer lugar, son evidentes las condiciones de marginalidad de grupos significativos de la población que, ante la imposibilidad del Estado de asegurar una política de pleno empleo, deben hacer uso de la informalidad para garantizar su subsistencia. En segundo término, es usual que las administraciones municipales y distritales ejerzan acciones u omisiones, prolongadas en el tiempo, que otorguen apariencias de legalidad a la ocupación del espacio público, entre ellas, el otorgamiento de licencias o permisos o la simple tolerancia por parte de la administración de su uso indiscriminado.⁴”

6.- Lo expresado permite poner énfasis en la línea jurisprudencial según la cual quienes actúan en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho – bien sean autoridades públicas o personas que obran en esa calidad – están obligadas a contribuir con el diseño e implementación de medidas tendientes a erradicar la pobreza y a promover, con fundamento en el criterio de igualdad material, que quienes en virtud de sus particulares circunstancias se encuentran en situación de debilidad manifiesta o de necesidad, reciban la debida

protección estatal⁵. Tal planteamiento aparece muy vinculado a que toda actuación dirigida a la recuperación del espacio público, se ajuste a la exigencia de que estas políticas estén acompañadas de acciones para contrarrestar los efectos negativos que eventualmente puedan desprenderse de las mismas. Al respecto, se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia T-772 de 2003 en los términos que se transcriben a continuación:

“[e]n este orden de ideas, resalta la Sala que las políticas, programas o medidas estatales cuya ejecución se convierta en una fuente de pobreza para los afectados, y que no prevean mecanismos complementarios para contrarrestar en forma proporcionada y eficaz dichos efectos negativos, resultan injustificables a la luz de las obligaciones internacionales del país en materia de promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales, así como a la luz del principio constitucional del Estado Social de Derecho y sus diversas manifestaciones a lo largo de la [Constitución]⁶. Por lo mismo, el diseño y la ejecución de tales políticas, programas o medidas constituyen, prima facie, un desconocimiento del deber estatal de erradicar las injusticias presentes y mejorar las condiciones de vida de la población, dado su carácter intrínsecamente regresivo, que no encuentra soporte alguno en el marco del orden constitucional instaurado en Colombia a partir de 1991.”

Por medio de lo afirmado, se destaca que las políticas públicas o las medidas configuradas para resolver los problemas relacionados con la recuperación y protección del espacio público deben partir simultáneamente de “una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención y han de formularse de manera tal, que atiendan no a un estado de cosas ideal o desactualizado sino, más bien, a los resultados fácticos derivados de la apreciación de las circunstancias particulares, así que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas⁷.”

7.- Lo que está en juego cuando se subraya la necesidad de que al momento de formular las políticas de desalojo del espacio público se estudie de manera detallada cada caso en concreto y se detecten – en la medida de lo factible- las consecuencias negativas que puedan derivarse eventualmente de la puesta en práctica de tales políticas, es la efectividad misma del mandato constitucional según el cual el Estado debe ofrecer protección a quienes, dada sus circunstancias económicas, puedan verse puestos o puestas en situación de indefensión. Como lo ha recordado la Corte, los derechos constitucionales fundamentales de estas

personas no pueden ser restringidos hasta el extremo de hacerlas soportar “una carga pública desproporcionada, con mayor razón, si quienes se encuentran afectados [as] por las políticas, programas o medidas se hallan en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica⁸.”

Desde esta óptica, resulta indispensable que en desarrollo de las políticas orientadas a recuperar o a proteger el espacio público se repare en la necesidad de minimizar el daño que se cause sobre las personas y se atienda, especialmente, al requerimiento de garantizar la debida protección de los derechos constitucionales fundamentales al mínimo vital y a gozar de una subsistencia en condiciones de dignidad de estas personas. Únicamente de este modo, puede afirmarse que se cumple con la exigencia de proporcionalidad de las medidas adoptadas.

8.- En este lugar y en relación con lo expresado en el párrafo anterior, es pertinente recordar que según la jurisprudencia constitucional se cumple con el principio de proporcionalidad cuando las restricciones trazadas respecto del disfrute de los derechos constitucionales fundamentales en el Estado Social y Democrático de Derecho están “(i) dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y a (ii) desarrollarse [con fundamento en] medios plenamente ajustados a la legalidad –que garanticen el respeto por el debido proceso y la dignidad de las personas–, y que además sean necesarias para materializar tal finalidad. [Por demás,] estas delimitaciones (iii) deben ser proporcionales en el contexto de los mandatos del Constituyente, es decir, no pueden sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica⁹.”

Una vez aclarada la repercusión del principio de proporcionalidad en las actuaciones estatales orientadas a recuperar el espacio público, se recordará la jurisprudencia constitucional respecto de la manera cómo se proyecta el principio de confianza legítima sobre la puesta en marcha de políticas de recuperación del espacio público.

Confianza legítima. Deber de implementar políticas razonables de reubicación. Reiteración de jurisprudencia

9.- De la mano con las conclusiones que ha derivado la jurisprudencia constitucional a partir de la proyección del principio de proporcionalidad sobre las políticas encaminadas a la

recuperación del espacio público, se encuentran aquellas que ha extraído la Corporación a partir de la puesta en vigencia del principio de confianza legítima. Es este un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4º de la C. N.), de respeto al acto propio¹⁰ y buena fe (artículo 83 de la C. N.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado.

También ha sostenido esta Corporación¹¹ que constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores informales: las licencias, permisos concedidos por la administración¹²; promesas incumplidas¹³; tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración¹⁴. 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. En igual sentido ha afirmado la Corporación que:

“[l]a necesidad de implementar acciones destinadas a contrarrestar los efectos lesivos de las políticas de restitución del espacio público se ve reforzada por la respuesta que la jurisprudencia constitucional ha otorgado al segundo grupo de problemas propuestos, con base en la aplicación del principio de la confianza legítima. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este principio “se aplica 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.”¹⁵

10.- 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 particular¹⁶.”

11.- A partir de lo mencionado en líneas precedentes es factible concluir que si bien es cierto

la administración puede adelantar programas mediante los cuales se modifiquen expectativas favorables para las administradas y para los administrados, esto no puede suceder de modo repentino o sorpresivo. Siempre es preciso reparar en que las personas particulares son con frecuencia titulares de derechos consolidados frente a la administración y súbitamente pueden ver restringidos estos derechos cuando se acredita la necesidad de darle prioridad al interés público – por ejemplo en el caso de las medidas encaminadas a recuperar y proteger el espacio público –. En vista de que tales medidas suelen traer consigo una desestabilización cierta, razonable y evidente de titularidades ciudadanas, como sucede en el caso de las personas dedicadas al comercio informal, la administración está obligada a avisarles previamente y a aplicar el trámite regular previsto para esta suerte de desalojos bajo completo respeto de la garantía del debido proceso.

Un punto por entero central en relación con este tópico y que se junta con la necesidad de avisar previamente a las personas afectadas sobre los cambios que las medidas adoptadas por la administración traerán consigo, es la necesidad de ofrecer asimismo alternativas económicas reales que garanticen a las administradas y a los administrados su subsistencia que se ha visto afectada con las medidas de restitución del espacio público.

12.- Así las cosas, desde la perspectiva constitucional se dejaría de observar el principio de confianza legítima cuando los cambios efectuados por la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por comerciantes informales, (i) ocurren de modo intempestuoso así que terminan por afectar los derechos que tales comerciantes ejercían en espacios en los cuales su presencia fue hogaño consentida por las autoridades públicas y, no obstante, con motivo de la recuperación como bien público del espacio en el que efectuaban el comercio informal, se les inhibe de continuar desplegando sus actividades en estas zonas y/o cuando las transformaciones suceden (ii) sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento de la garantía fundamental del debido proceso. Lo mismo acaece cuando (iii) no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas laborales sin reparar que estas personas han tenido que desplazarse de su sitio y actividad laboral y, en consecuencia, ven menguada las posibilidades para obtener su subsistencia (derecho a la garantía del mínimo vital). No es factible perder de vista que en la mayoría de los casos, para estas personas el comercio informal constituye la única vía lícita de acceso a

su subsistencia.

Las implicaciones de estas exigencias jurisprudenciales han sido puestas de manifiesto por la Corte Constitucional y se relacionan de forma estrecha con los objetivos perseguidos por el Estado Social y Democrático de Derecho. En esta dirección, ha dicho la Corte Constitucional que:

“[a]nte la inequidad social que demuestra el ejercicio del comercio informal y la grave afectación de los derechos fundamentales de quienes se ven relegados [as] 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 plan 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 población¹⁷.”

13.- 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.”¹⁸

14.- Llegados a este punto, estima la Sala conveniente insistir en un aspecto que adquiere especial relevancia en relación con la temática abordada. En virtud de la restricción que para el ejercicio de los derechos constitucionales fundamentales de las personas dedicadas al comercio informal implica la recuperación del espacio público, las medidas con las que se busca implementar su reubicación no sólo deben atender la situación fáctica en la que se encuentran los vendedores y las vendedoras informales sino que, a partir de tal circunstancia, la administración debe adoptar los instrumentos que permitan en la mayor medida factible garantizar la eficacia de sus derechos. No resulta, por tanto, suficiente “que la administración adelante una política de reubicación, cualquiera que esta sea, sino que es necesario que la misma genere el menor impacto posible respecto del ejercicio de los derechos constitucionales de los afectados¹⁹.”

15.- En conclusión, se desconoce el principio de confianza legítima cuando quien ejerce el comercio informal tiene motivos fundados para confiar que su actividad se desarrolla de manera legítima por cuanto la han efectuado de modo continuo y su labor ha sido mediada por la concesión de autorizaciones y permisos. Un cambio repentino a raíz de una política de recuperación del espacio público, significaría desconocer la vigencia de dicho principio. Pero también tiene lugar un desconocimiento de la confianza legítima cuando incluso previo aviso y ejecución del trámite de desalojo de conformidad con las exigencias de garantía del debido proceso, la administración no brinda a las administradas y a los administrados alternativas reales a partir de las cuales ellas y ellos puedan obtener una subsistencia en condiciones mínimas de calidad y de dignidad. (Énfasis añadido por la Sala).

16.- Con fundamento en los elementos de juicio presentados en esta providencia así como en las pruebas allegadas al expediente, la Sala Octava de Revisión pasará a 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 de los actores, al haberles 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.

Caso concreto

17.- En el presente caso los señores Carlos Arturo Perdomo Valdés y Edwin Alberto Morales Gutiérrez interpusieron acción de tutela por considerar que la Alcaldía Municipal de Ibagué - Empresa Gestora Urbana de Ibagué -, vulneró sus derechos constitucionales fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana, a la confianza legítima al negarles 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.

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 los accionantes no allegaron, 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, los actores no tienen 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 fallos judiciales que así lo determinaron.

Los jueces de instancia se abstuvieron de conceder el amparo solicitado. Consideraron que no se había verificado ningún desconocimiento de los derechos constitucionales fundamentales de los peticionarios por cuanto ellos no habían podido acreditar el cumplimiento del requisito de la confianza legítima razón por la cual no les fue permitido participar en el sorteo efectuado para la adjudicación de los módulos en comparación con

otras personas que sí cumplieron con los requisitos exigidos.

18.- Tal como quedó plasmado en las consideraciones de la presente providencia, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en reconocer que las políticas de recuperación del espacio público son por entero admisibles, siempre y cuando cumplan con un conjunto de condiciones que la Corte Constitucional ha desarrollado de modo reiterado por medio de sus decisiones en sede de tutela. Así, en el asunto bajo examen puede afirmarse que la finalidad de la medida adoptada por la Alcaldía de Ibagué es necesaria para recuperar el espacio público y que tal recuperación está justificada desde el punto de vista constitucional. No obstante lo anterior, las actuaciones de la Alcaldía resultan desproporcionadas cuando se consideran las circunstancias del caso concreto, por cuanto sacrifican en exceso los derechos al trabajo y al mínimo vital de quien ha trabajado durante un tiempo largo en el comercio informal bajo la aquiescencia de la Administración. Aquí, el incumplimiento respecto de la aplicación del principio de proporcionalidad se vincula estrechamente con la falta de observancia del principio de confianza legítima. En este punto, es preciso no perder de vista las exigencias que constituyen condiciones sine qua non para la justificación de la recuperación del espacio público y para que se efectúe, por ende, el desalojo de las personas dedicadas al comercio informal.

19.- No se trata, por consiguiente, de poner en tela de juicio la necesidad de recuperar el espacio público por parte de las autoridades administrativas y de cuestionarles la adopción e implementación de medidas indispensables para impedir la ocupación indebida de tal espacio, sino que la cuestión versa, más bien, sobre la forma en que las autoridades administrativas proceden en cumplimiento de estas actuaciones. De este modo, es preciso que en ejecución de los trámites de recuperación del espacio público, la Administración adopte medidas encaminadas a garantizar el principio de confianza legítima y orientadas a lograr que las personas dedicadas al comercio informal cuenten con alternativas de empleo reales que les garanticen, en efecto, acceder a su subsistencia en condiciones de dignidad. Deben existir planes orientados a impedir que las personas desalojadas se vean puestas en condiciones manifiestas de debilidad y de indefensión. Resulta por tanto ineludible, que las políticas de recuperación del espacio público estén acompañadas con acciones enderezadas directamente a contrarrestar los posibles efectos negativos que se desprendan de las actuaciones ligadas con el desalojo.

20.- En el caso sub examine la entidad demandada alegó de manera insistente que los petitionarios no habían cumplido con las exigencias indispensables para que se les reconociera la aplicación del principio de confianza legítima, motivo por el cual no pudieron participar en el concurso para la reubicación y asignación de los módulos.

En el expediente consta que los demandantes ejercieron su labor de lustrabotas durante más de doce años en la Plazoleta Darío Echandía Expediente T-1541395 (Cuad. principal, fls. 6 a 14 y 21 a 23) y Expediente T-1541396 (Cuad. principal, fls. 5 a 7; 12 a 17; 21 a 26) situación que como tal no fue desvirtuada por la entidad demandada sino en el caso del ciudadano Carlos Arturo Perdomo Valdés (Expediente T-1541395). Por demás, como ya se mencionó, la entidad demandada enfiló su argumentación a descartar que los petitionarios hubiesen cumplido los requisitos mínimos para la aplicación del principio de confianza legítima.

21.- Sin embargo, existen varios oficios por medio de los cuales, al menos en el caso del ciudadano Edwin Alberto Morales Gutiérrez (Expediente T-1541395) aparece probada no solo su condición de lustrador de calzado, labor que desempeñó en la Plazoleta Darío Echandía de la ciudad de Ibagué, sino que a partir de la información allegada, puede deducirse que este ciudadano acreditó los requisitos mínimos para que se le aplique el principio de confianza legítima. Parece, pues, obligado subrayar que de acuerdo con lo establecido tanto en el oficio emitido el día 27 de enero de 1999, suscrito por el Director de la Unidad de Justicia de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Ibagué, dirigido al Departamento de Policía del Tolima así como en el oficio suscrito por el presidente de la Fundación Cívica Parque Murillo Toro - Plazoleta Darío Echandía - el día 6 de mayo de 2002 se verifica respecto del petitionario Morales uno de estos requisitos cual es el haber desempeñado el comercio informal con la aquiescencia de la Administración.

En el primer oficio se informa que han consentido en que el ciudadano Edwin Alberto Morales Gutiérrez permanezca en la Plazoleta Darío Echandía hasta tanto se tomen medidas más generales y duraderas en relación con la recuperación del espacio público. Expediente T-1541395 (Cuad. principal, fl. 17) y Expediente T-1541396 (Cuad. principal, fl. 10). En el segundo se manifiesta al ciudadano Morales Gutiérrez por su parte, lo siguiente:

“[l]a Fundación no tendrá objeción de que ustedes pudieran continuar desempeñando su trabajo en condiciones de orden, aseo, honradez y limitando a un espacio delimitado dentro

de la Plazoleta Darío Echandía, pero la renovación u otorgamiento del permiso para desarrollar su actividad compete exclusivamente a las autoridades del Municipio de Ibagué, de acuerdo con las políticas y normas que regulan el uso del espacio público” Expediente T-1541395 (Cuad. principal, fl. 15) y Expediente T-1541396 (Cuad. principal, fl.11).

Por demás, existe copia de la petición suscrita por Edwin Alberto Morales dirigida a la Secretaría de Gobierno y Seguridad de la Alcaldía de Ibagué mediante la cual solicitan la renovación de los permisos para continuar desempeñando su labor de lustrabotas en la Plazoleta Darío Echandía. Expediente T-1541395 (Cuad. principal, fls. 19 y 20) y Expediente T-1541396 (Cuad. principal, fls. 2 y 3)

22.- Ciertamente es y, se indicó con antelación, que en respuesta al auto emitido por el Magistrado Sustanciador en sede de revisión, fechado el día 4 de marzo de 2008 la entidad demandada insistió en que el Principio de Confianza Legítima no se había configurado respecto de ninguno de los peticionarios. Ahora bien, un análisis del contenido de la mencionada respuesta arroja en opinión de la Sala un resultado diferente, ante todo, en lo que respecta a la situación del ciudadano Edwin Alberto Morales.

23.- Mediante la comunicación referida, la entidad demandada inicialmente reiteró lo establecido por ella misma en respuesta a la solicitud de tutela. Más adelante, agregó que la adjudicación de los módulos se había llevado a cabo una vez realizado el proceso de reconocimiento de Confianza Legítima, esto es, de conformidad con lo establecido por el Decreto 0280 de 2003. Estableció, además, que la ubicación de los módulos se había efectuado “mediante viabilidad No. 0115 de 12 de septiembre de 2005.

En lo atinente al interrogante sobre cómo se habían seleccionado los beneficiarios en la adjudicación de módulos para los lustrabotas, resaltó los aspectos que se sintetizan a continuación:

Dijo en primer término, que se trataba “de un proceso que [venía] desde el año 2000, pero [establecía] un tratamiento particular a los LUSTRABOTAS que laboraban en el espacio público de la ciudad, específicamente, en los Parques de la zona centro, dada la connotación de su actividad, consistente en un servicio especial a la comunidad, por tanto la administración municipal teniendo en cuenta que el desarrollo de su labor [implicaba] un contacto directo con los clientes [requerían] de un sitio digno para el normal desarrollo de su

labor, donde no [perturbaran] el libre goce del derecho que tienen todas las personas a disfrutar del espacio público.”

A renglón seguido, refirió que había visitado de manera personal la zona céntrica de la ciudad donde se encontraban trabajando los lustrabotas. Señaló que se habían tomado los datos de cada uno de los ocupantes del espacio público y su lugar de ubicación. Informó que las personas que se encontraron desempeñando esa labor, fueron incluidas en el Registro Único de Vendedores Informales RUVI en cumplimiento del Decreto 0280 de 2003. Enfatizó que “las personas que desempeñan la labor de lustrabotas en el centro de la ciudad, una vez incluidos en el RUVI se encontraban “amparados por el principio de confianza legítima” lo cual los hacía “sujetos de reubicación por parte de la administración Municipal.”

Expresó, a continuación, que la tarea de recuperación del espacio público se había desarrollando desde el año 2000 y sólo desde el año 2006 “se [tenían] solicitudes tal como [aparecía] en los expedientes de los señores accionantes, denotándose que [habían] transcurrido seis años desde la iniciación del proceso el cual [había] sido conocido por toda la comunidad de la ciudad de Ibagué, y proceso al cual (sic) centenares de vendedores ambulantes acudieron desde el año 2000, para solicitar el reconocimiento como vendedores ambulantes.”

Anotó, de otra parte, que la adjudicación de los módulos se había realizado en noviembre de 2005 únicamente para “aquellos embellecedores de calzado que se encontraban registrados en el sistema de datos en desarrollo del proceso de verificación y que ostentan el Principio de Confianza Legítima.” Enfatizó, que la mayoría de las personas beneficiadas eran “de la tercera edad y [ocupaban] el espacio público [hacía] más de treinta años desempeñándose como lustra botas.”

Concluyó, que “el oficio UCL 232 de enero 27 de 1999, en el que [aparecía] signado el nombre del señor Edwin Alberto Morales, textualmente [decía]: ... ‘la situación de estos dos señores está pendiente para resolverse razón por la cual hemos consentido en que estos señores permanezcan allí mientras tomamos medidas más generales y duraderas”. (Cursiva y negrillas dentro del texto original) De inmediato agregó textualmente lo siguiente:

“ahora teniendo en cuenta el proceso que se adelanta una vez conocido el fallo por medio del cual se ordena recuperar el espacio público en la ciudad de Ibagué, el oficio en mención

ya que como así se estipula en el contenido del mismo (sic) “mientras tomamos medidas más generales y duraderas” sobre la base de la buena fe nace a la vida jurídica la normatividad que reglamenta el espacio público en la ciudad de Ibagué con el Decreto 0280 de 2003 en aplicación del fallo del Tribunal administrativo (sic) del Tolima con fecha febrero de 2000, entonces el oficio en mención es ineficaz, ya que fue presentado antes de que se llevara a cabo el proceso de recuperación del espacio público donde la administración municipal de Ibagué (sic) desarrollo (sic) medidas generales y sin que haya otras que las revoquen. / Este oficio emanado de la Unidad de Coordinación de Justicia, nótese año 1999, no está autorizando al señor Edwin Alberto Morales para ocupar de manera permanente el espacio público en la Plazoleta Darío Echandía de Ibagué (sic), se observa que es de manera temporal que podría permanecer allí, mientras se tomaban las medidas pertinentes.”

Destacó, por último, que “el señor Edwin Alberto Morales y Carlos Arturo Perdomo, luego de habérseles negado el Principio de la Confianza Legítima continuaron ejerciendo su actividad en la Plazoleta Darío Echandía a pesar del requerimiento de la administración municipal para que no se ocupe el espacio público de manera indebida.”

24.- En este lugar resulta preciso destacar varios puntos. En primer lugar, que en relación con el caso del ciudadano Edwin Alberto Morales la entidad demandada reconoció de manera clara y expresa mediante oficio UCL 232 de enero 27 de 1999, transcrito en precedencia, que su situación “estaba pendiente para resolverse” y, por ese motivo, había “consentido en que “estos señores permanecieran allí”, esto es, en la Plazoleta Darío Echandía, hasta tanto se adoptaran “medidas más generales y duraderas”. Con esa manifestación, la Administración no sólo reconoció que el ciudadano Morales estaba dedicado al comercio informal como lustrabotas sino que le generó una expectativa en relación con que su situación sería tomada en cuenta en el momento mismo en que se resolviera adoptar “medidas más generales y duraderas.” Desde luego, lo expresado por la entidad demandada en el Oficio no significa autorizarlo de manera permanente para ejercer el comercio informal en la Plazoleta Darío Echandía, pero si – como lo admitió la entidad demandada – que el ciudadano podía permanecer allí ejerciendo su actividad como lustrabotas hasta tanto se adoptaran “las medidas pertinentes.”

25.- Cabe destacar aquí cómo las personas suelen dedicarse al comercio informal por muchos motivos pero, en especial, por la inexistencia de políticas públicas encaminadas a

garantizarles un empleo formal y a asegurarles, de esta manera, que sus derechos al trabajo y a llevar una existencia digna y de calidad sean respetados. La confianza legítima es, por tanto, una situación de facto que se produce cuando, bien sea por acción o por omisión, la Administración genera en las personas la expectativa de que sus actuaciones armonizan con el ordenamiento jurídico así no lo hagan.

El reconocimiento de que se han configurado los elementos para aplicar el principio de confianza legítima es de índole declarativa y no constitutiva. Esta situación se presenta cuando frente a la inexistencia de políticas públicas – por ejemplo políticas de pleno empleo – la Administración tolera la práctica de actividades de subsistencia informales. Justamente esta actitud de la Administración es la que abre paso a que se estructure la confianza legítima. De ahí se sigue, que en el evento en el cual la Administración pretenda modificar la situación de estas personas, debe observar un procedimiento determinado pues, de lo contrario, infringiría la convicción que han cifrado estas personas en la legitimidad de sus actuaciones. Dicho de otra forma, la prolongada omisión de las autoridades públicas en cumplimiento de sus obligaciones – que en el caso de estas personas, se traduce en largos años dedicados a trabajar en la informalidad, tolerados directa o indirectamente por la Administración -, conlleva la afectación de múltiples derechos constitucionales fundamentales.

26.- Con antelación se recordó cómo la Corte Constitucional mediante jurisprudencia constante ha determinado que la aplicación del principio de confianza legítima no resulta óbice para que la administración desarrolle programas encaminados a modificar expectativas favorables, pero se insistió asimismo en que tales transformaciones no podían traducirse en variaciones sorpresivas o intempestivas que afectaran los derechos particulares sustentados en hechos externos de la Administración suficientemente concluyentes que proporcionan una imagen de aparente legalidad de la conducta ejecutada.

27.- En el caso que ocupa la atención de la Sala en la presente oportunidad se tiene, pues, que al menos en lo que concierne a la situación del ciudadano Edwin Alberto Morales Gutiérrez (Expediente T-1541396), la Administración desplegó actuaciones que permitieron generar en él la convicción de que la actividad desarrollada como embellecedor de calzado contaba con su aquiescencia. Sin embargo, se echa de menos que la Alcaldía Municipal de Ibagué hubiese emprendido respecto del ciudadano Morales actuaciones para ofrecerle la

posibilidad de regular su situación, tanto más cuanto la Administración, mediante el oficio citado en párrafos anteriores, reconoció su calidad de trabajador informal y le permitió permanecer en la Plazoleta Darío Echandía mientras adoptaba medidas “más generales y duraderas”.

Sobre este extremo resulta imprescindible insistir en que uno de los requisitos para que pueda procederse a la recuperación del espacio público, consiste en asegurar que las personas desalojadas serán debidamente reubicadas, esto es, que la Administración ha ofrecido a las personas dedicadas al comercio informal una alternativa seria que garantice su derecho al mínimo vital. No considera la Sala que en el caso específico del ciudadano Edwin Alberto Morales la actuación de la entidad se ajuste a la normatividad vigente ni armonice con las cautelas que respecto de estas personas ha ordenado adoptar la jurisprudencia constitucional.

28.- De manera bastante genérica y deshilvanada pretende la entidad demandada restarle cualquier significado, respecto de la configuración del principio de confianza legítima, al oficio UCL 323 de enero 27 de 1999, cuando ella misma había debido adoptar la medidas para aclarar la situación en el caso del ciudadano Morales, tal como lo expresó en el oficio. La misma Alcaldía de Ibagué reconoció que el proceso de recuperación del espacio público se había desarrollado a partir del año 2000 y concedió, igualmente, la necesidad de ofrecer un “tratamiento particular a los LUSTRABOTAS que laboraban en el espacio público de la ciudad, específicamente, en los Parques de la zona centro.

Especial mención hizo la entidad demandada a la importancia que tiene el trabajo desarrollado por las personas dedicadas a lustrar calzado. En lo atinente expresó la Alcaldía que la labor desempeñada por estas personas implicaba “un contacto directo con los clientes” motivo por el cual ellas requerían “un sitio digno para el normal desarrollo de su labor, donde no perturben el libre goce del derecho que tienen todas las personas a disfrutar del espacio público.”

29.- Ahora bien, la Corte Constitucional ha enfatizado que deben existir modalidades serias y efectivas de reubicación. Cuando la Administración mediante sus actuaciones ha permitido el ejercicio del comercio informal no puede de manera intempestiva y sin ofrecer otra opción o alternativa digna dejar a las personas literalmente libradas a su propia suerte, tanto más

cuanto – como en el caso del ciudadano Morales – ha dado pauta para la aplicación del principio de confianza legítima.

La jurisprudencia constitucional ha sido constante en afirmar que en el caso de las personas dedicadas al comercio informal no puede la Administración aplicar políticas de desalojo – que, prima facie, estarían justificadas –, de modo repentino o sorpresivo, sin ofrecer a estas personas una alternativa seria de reubicación por cuanto está en juego asegurar la presencia de los instrumentos indispensables para que estas personas garanticen su mínimo vital. La Corte ha insistido en que no puede privarse a quienes “no cuentan con las oportunidades económicas en el sector formal, de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición²⁰.”

30.- Un examen de las pruebas allegadas al expediente permitió constatar que si bien los trámites aplicados por la entidad demandada se ajustan, en principio a lo determinado por la normatividad vigente, no aparece probado que la entidad demandada haya adoptado medidas para contrarrestar las consecuencias negativas que en relación con la situación particular del ciudadano Edwin Alberto Morales trajo consigo la política de recuperación del espacio público. No se vislumbra, pues, la existencia de cautelas adoptadas por la entidad demandada tendientes a minimizar el daño que con los desalojos se produjo respecto del ciudadano Morales.

Puestas de esta manera las cosas, en relación con el caso del ciudadano Edwin Alberto Morales Gutiérrez (Expediente T-1.541,396) la Sala procederá a revocar la sentencia emitida por el Juzgado Quinto Civil de Circuito de Ibagué y, en su lugar, otorgará el amparo solicitado con fundamento en lo expuesto en las consideraciones de la presente sentencia. En consecuencia, ordenará a la Alcaldía Municipal de Ibagué – Empresa Gestora Urbana de Ibagué, que de no haberlo hecho ya, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia, expida acto administrativo mediante el cual le reconozca al ciudadano Edwin Alberto Morales Gutiérrez el principio de la confianza legítima y el derecho a la reubicación o relocalización a que haya lugar, por haber acreditado los requisitos pertinentes.

Exigirá, además, a la Dirección de Espacio Público y Control Urbano 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 ciudadano Edwin Alberto Morales Gutiérrez uno de los 21 módulos destinados a los embellecedores de calzado en la Plazoleta Darío Echandía de Ibagué, o, en caso de no encontrarse disponible dicho módulo, en un sitio o lugar céntrico de la ciudad de Ibagué, de similares características a las de la mencionada Plazoleta, por manera que pueda el ciudadano Morales desempeñar en condiciones dignas su labor como lustrabotas.

31.- Más arriba se señaló y se repite en este lugar, que a la luz de la aplicación de la cláusula constitucional del Estado Social de Derecho así como desde la óptica de las obligaciones internacionales conectadas con la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales, las autoridades administrativas deben adoptar medidas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población y, en tal sentido, no pueden efectuar actuaciones dirigidas a desmejorar de modo injustificado su situación existencial. En relación con lo dicho, ha sostenido la Corte Constitucional:

“[p]rivar 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 [Constitución]. (...) 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.”²¹

32.- Ahora bien, con sustento en el material allegado al acervo probatorio fue también factible constatar que en el caso del ciudadano Carlos Arturo Perdomo Valdés (Expediente T-1541395) no aparece constancia alguna de su condición de lustrador de calzado y la afirmación efectuada por él fue controvertida por la Alcaldía. Por otro lado, mediante auto

emitido en sede de Revisión el Magistrado Sustanciador solicitó al peticionario Perdomo Valdés que informara acerca de “si la administración del municipio de Ibagué le [había] otorgado licencias, permisos o autorizaciones para permanecer en la Plazoleta Darío Echandía o en algún sitio del espacio público del municipio de Ibagué, durante el tiempo que lleva ejerciendo su profesión de embellecedor de calzado, y allegue los elementos probatorios pertinentes.” También requirió información respecto del “trámite que se siguió y la respuesta que la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Ibagué le dio a su solicitud de reconocimiento de la confianza legítima radicada el 13 de junio de 2006.”

33.- No obstante, el ciudadano Perdomo Valdez dejó vencer en silencio el término para responder. En el presente contexto resulta importante llamar la atención acerca de la necesidad de probar así sea de manera sumaria que se ha practicado el comercio informal y que tal actividad se ha desplegado mediando la convicción de que se efectúa con la aquiescencia de la administración, bien sea por cuanto se han obtenido permisos, autorizaciones, licencias o por cuanto la Administración ha realizado determinadas actuaciones a partir de las cuales se deriva una expectativa favorable para la personas que se dedican al comercio informal. A partir de las pruebas allegadas al expediente y de las decretadas en sede de revisión no fue factible constatar que respecto del ciudadano Perdomo Valdez se hubiese configurado una expectativa con sustento en la cual tuviese que aplicarse el principio de confianza legítima.

34.- Por ese motivo en lo que hace relación a la tutela instaurada por el ciudadano Carlos Arturo Perdomo Valdez (Expediente T-1541395), la Sala procederá a confirmar la decisión emitida el día 11 de diciembre de 2006 por el Juzgado Quinto Civil de Circuito de Ibagué que, a su turno, confirmó la decisión proferida el día 8 de noviembre de 2006 por el Juzgado Octavo Municipal de Ibagué.

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava 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 decretada en sede de revisión.

Segundo.- CONFIRMAR la decisión emitida el día 11 de diciembre de 2006 por el Juzgado

Quinto Civil de Circuito de Ibagué que, a su turno, confirmó la decisión proferida el día 8 de noviembre de 2006 por el Juzgado Octavo Municipal de Ibagué dentro del trámite de acción de tutela instaurada por Carlos Arturo Perdomo Valdez (Expediente T-1541395) por las consideraciones efectuadas en la presente sentencia.

Tercero.- REVOCAR la decisión adoptada el día 20 de noviembre de 2006 por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Ibagué así como la emitida el día 11 de diciembre de 2006 por el Juzgado Quinto Civil de Circuito que confirmó la anterior dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por Edwin Alberto Morales Gutiérrez (Expediente T-1541396). En su lugar, por las razones expuestas en la presente providencia, CONCEDER EL AMPARO SOLICITADO por el ciudadano Morales Gutiérrez.

Cuarto.- 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, expida acto administrativo mediante el cual le reconozca al ciudadano Edwin Alberto Morales Gutiérrez el principio de la confianza legítima y el derecho a la reubicación o relocalización a que haya lugar, por haber acreditado los requisitos pertinentes.

Quinto.- ORDENAR a la Dirección de Espacio Público y Control Urbano 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 ciudadano Edwin Alberto Morales Gutiérrez uno de los 21 módulos destinados a los embellecedores de calzado en la Plazoleta Darío Echandía de Ibagué, o, en caso de no encontrarse disponible dicho módulo, en un sitio o lugar céntrico de la ciudad de Ibagué, de similares características a las de la mencionada Plazoleta para que se haga efectiva la reubicación o relocalización a que tiene derecho el actor por manera que pueda el ciudadano Morales desempeñar en condiciones dignas su labor como lustrabotas, para lo cual se le concede un plazo de un (1) mes contado a partir de la fecha de la notificación de la presente sentencia.

Sexto.- 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.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sobre el particular puede consultarse, Corte Constitucional. Sentencias T-225 de 1992; T-617 de 1995; SU-360 de 1999; T-772 de 2003. En todos estos casos, la Corte se ocupó de la problemática generada por la adopción de planes de recuperación del espacio público y la afectación correlativa de los intereses de los comerciantes informales.

2 Acerca del concepto de espacio público y su protección constitucional; Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-360 de 1999, fundamento jurídico 2.

3 Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006.

4 La identificación de estas dos clases de dificultades es producto del análisis que la jurisprudencia constitucional ha realizado sobre el debate acerca de la recuperación del espacio público. Un balance importante de este precedente fue realizado por la sentencia SU-360 de 1999 en los términos siguientes:

“Así las cosas, un detallado análisis de la jurisprudencia constitucional permite deducir las siguientes líneas:

a) Como ya se dijo la defensa del espacio público es un deber constitucionalmente exigible, por lo cual las autoridades administrativas y judiciales deben ordenar su vigilancia y protección.

b) Quienes ejercen el comercio informal hacen uso de su derecho al trabajo, el cual también goza de protección constitucional. Claro que la actividad de los vendedores informales coloca en conflicto el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo; y, hay algo muy importante, en algunas oportunidades se agregó que también habría que tener en cuenta la obligación estatal de “propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar”, (Corte Constitucional. Sentencias T-225 de 1992 y T-578 de 1994).

c) Pese a que, el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y que se dispongan políticas que garanticen que los “ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado Social de Derecho” (Sentencia T-396 de 1997).

d) De ahí que las personas que usan el espacio público para fines de trabajo pueden obtener la protección, a través de la acción de tutela, siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima con las condiciones que la jurisprudencia ha indicado. Es así como los comerciantes informales pueden invocar el aludido principio de confianza legítima, si demuestran que las actuaciones u omisiones de la administración anteriores a la orden de desocupar, les permitía concluir que su conducta era jurídicamente aceptada, por lo que esas personas tenían certeza de que “la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga” (Sentencia T-617 de 1995).

Dentro de este contexto, constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores ambulantes: las licencias, permisos concedidos por la administración (sentencias T-160 de 1996; T-550 de 1998; T-778 de 1998; promesas incumplidas (sentencia T-617 de 1995), tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración (sentencia T-396 de 1997 y T-438 de 1996). Como corolario de lo anterior se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados unilateralmente por la administración, sin que se cumplan con los procedimientos dispuestos en la ley. También se dio un caso, por parte de la Alcaldía de Cúcuta, de expedición de

normas que prohibían el comercio informal en la denominada zona crítica y de la decisión de no expedir permisos provisionales y de derogar los ya expedidos; y, sin embargo, la tutela prosperó por protección al derecho al trabajo y se ordenó la reubicación, pese al decreto que derogó permisos anteriores. (Sentencia T-091 de 1994.)”

5 Una explicación ampliada de este deber, para el caso de los vendedores informales, se encuentra en Corte Constitucional. Sentencia T-772 de 2003, fundamento jurídico 3.2

6 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-1064 de 2001.

7 Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006.

8 Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006.

9 Ibíd.

10 Ver Corte Constitucional. Sentencia T-295 de 1999.

11 Ver entre otras, las Sentencias SU-360, T-364 y T-499 de 1999 y T-372 de 2000.

12 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-160 de 1996; T-550 de 1998 y T-778 de 1998.

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

15 Corte Constitucional. Sentencia SU-360 de 1999, fundamento jurídico 5.

16 Ibíd.

17 Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006.

18 Corte Constitucional. Sentencia T-772 de 2003.

19 Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006.

20 Corte Constitucional. Sentencia T-772 de 2003.

21 Corte Constitucional. Sentencia T-772 de 2003.