

Sentencia T-135/10

ACCION DE TUTELA-Causales de improcedencia

DERECHO AL TRABAJO Y ESPACIO PUBLICO-Conflicto que se presenta en caso de ocupación indebida por parte de vendedores informales

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Presupuestos que deben acreditarse

VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación de la actora en un lugar donde pueda seguir ejerciendo su actividad productiva

Referencia: expediente T-2.430.622

Accionante:

Accionado:

Municipio de Ibagué- Tolima

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil diez (2010).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

en la revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Ibagué -Tolima-, el 1 de septiembre de 2009, en el cual se confirmó el fallo dictado por el Juzgado Trece Penal Municipal de la misma localidad, el 29 de julio de 2009, dentro del trámite de la

acción de tutela presentada por la señora Luz Marina Vargas Castillo, por intermedio de apoderado judicial, contra el Municipio de Ibagué.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 15 de Julio de 2009, la señora Luz Marina Vargas Castillo presentó acción de tutela contra el Municipio de Ibagué, para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, al debido proceso y a la confianza legítima, que, según afirma, han sido vulnerados por la entidad, al declararla como ocupante indebida del espacio público, y ordenar su desalojo de la caseta ubicada en el mismo, en la que desarrollaba una actividad comercial.

2. Hechos relevantes

La accionante señala que por un período de 7 años, ha sido poseedora de una caseta ubicada en la carrera 4, con calle 20, del Municipio de Ibagué, en la que desarrolla la actividad comercial de venta de frutas y verduras, de la cual derivaba los ingresos económicos necesarios para atender sus necesidades y las de su núcleo familiar, integrado por sus dos hijas, quienes dependen económicamente de ella.

Afirma que la ocupación del espacio público en el que desarrolla su actividad comercial, se ha producido con la tolerancia de la administración municipal de Ibagué.

Asevera que, durante todo el período de permanencia en ese lugar, ha pagado cumplidamente “los Impuestos emitidos por la Secretaría de Hacienda Municipal (Dirección de Rentas Sección Industria Y Comercio)”, y el servicio “de energía eléctrica principalmente”.

Indica que, en el mes de octubre de 2008, el Director del Espacio Público y Control Urbano de la Secretaría de Gobierno del Municipio de Ibagué, en cumplimiento del Decreto 0280 del 26 de marzo de 2003, “por medio del cual se prohíbe el ejercicio de nuevas ventas en el espacio público de la ciudad de Ibagué y se regulan transitivamente las existentes”, inició, en su

contra, un “proceso de ocupación indebida del espacio público”.

En el trámite del citado procedimiento administrativo, el 10 de octubre de 2008, la administración municipal, efectuó una visita al lugar donde estaba ubicada la caseta, en la que la accionante desarrollaba su actividad económica. A su vez, el 15 de octubre de 2008, se llevó a cabo una diligencia de descargos, en la que la demandante informó que la citada caseta, instalada en el espacio público, no era de su propiedad, que la había ocupado por un período superior a 7 años, y, además, que no contaba con permiso o documento alguno para ejercer la actividad en ese lugar.

La actuación referida, culminó con la expedición de la Resolución número 0032 del 3 de marzo de 2009, en la que se resolvió:

“Declarar Ocupante Permanente e Indebida de bien de Uso Público o áreas constitutivas de espacio público a la señora LUZ MARINA VARGAS Identificada con C.C. 38.261.974 DE Ibagué Tol. Con la caseta destinada a la venta de frutas ubicada en la carrera 4ª calle 20, plaza la 21. Con la caseta venta de frutas en la ciudad de Ibagué (sic)”

En consecuencia se ordenó “al ocupante indebido de Espacio Público restituir al Municipio de Ibagué, en un término de cinco días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia la zona de espacio público mediante el retiro o la destrucción de una caseta anclada al piso ubicada en el andén en ocupación permanente de espacio público...”.

En ese acto administrativo, la entidad le indicó a la accionante que, contra el mismo, procedía el recurso de reposición ante el director de la Oficina de Espacio Público y Control Urbano, y el recurso de apelación ante el Secretario de Gobierno Municipal. Sin embargo la demandante no hizo uso de los recursos de la vía gubernativa.

La accionante manifiesta que, posteriormente, presentó una solicitud de revocatoria directa de la Resolución número 0032 del 3 de marzo de 2009, la cual fue resuelta negativamente por la entidad, por medio de la Resolución número 0225 del 13 de mayo de 2009.

Por lo anterior, la demandante considera que, con la actuación desplegada por la administración municipal de Ibagué, se están vulnerando sus derechos fundamentales, razón por la cual solicita que sean amparados.

3. Pruebas que obran en el expediente

Dentro del expediente se encuentran como pruebas relevantes, las siguientes:

* Copia del comprobante del pago de impuestos, efectuado por la señora Silvia Elizabeth Salas Peña a la Secretaría de Hacienda Municipal de Ibagué (Folio 28).

* Copia del carné de la señora Luz Marina Vargas, que acredita su inscripción en el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales, en el nivel 2 (Folio 27).

* Copia del expediente Radicado No 671 de noviembre de 2008, por el cual la Dirección de Espacio Publico adelantó proceso contra la señora Luz Marina Vargas (Folios 60 a 87).

* Copia de la certificación expedida por la Secretaría de Hacienda de Ibagué, al señor Gonzalo Rodríguez, en la que se indica que “revisados los archivos físicos de la dependencia de Industria y Comercio, se encontró registro a su nombre, con una Venta Ambulante de Frutas, ubicada en la Carrera 4ª. Con (sic) calles 20 y 21 ésta ciudad (sic) inscrita en esta dependencia desde 01-01-1990, según fotocopia del Recibo de Caja No. 20086 del 21 de mayo de 1997, canceló los años 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997, en la Base de datos se encuentran los pagos por los años 1998 y 1999 respectivamente.”

* Copia del Decreto 0280, del 26 de marzo de 2003, expedido por el Alcalde de Ibagué, “por medio del cual se prohíbe el ejercicio de nuevas ventas en el espacio público de la ciudad de Ibagué y se regulan transitivamente las existentes.” (Folios 46 a 52).

* Copia del Decreto 0314 del 24 de abril de 2006, expedido por el Alcalde de Ibagué, “Por medio del cual se establece un procedimiento y se fija una fecha relacionada con el principio de la confianza legítima en el municipio de Ibagué”. (Folios 53 a 56)

* Copia de la Resolución número 0032, del 3 de marzo de 2009, expedida por el Director del Grupo de Espacio Público y Control Urbano del Municipio de Ibagué, “Por medio de la cual se decide proceso por ocupación de espacio público, Decreto 640 de 1937”. (Folios 69 a 72)

* Copia de la Resolución 0225, expedida por el Director del Grupo de Espacio Público y Control Urbano del Municipio de Ibagué, “Por medio de la cual se resuelve sobre la Revocatoria Directa de la Resolución 0032 del 03 de marzo de 2009”. (Folios 81 a 86)

* Copia del Decreto 640 de 1937, expedido por el Presidente de la República, “Por el cual se reglamenta el artículo 208 de la Ley 4ª de 1913, sobre restitución de bienes de uso público”. (Folios 57 a 59)

* Declaración rendida por el señor Arnulfo Cerquera Rojas, en el trámite de la presente acción de tutela (Folios 88 a 90).

4. Fundamentos de la acción

La accionante considera que el Municipio de Ibagué vulneró sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, al debido proceso y a la confianza legítima, al expedir la Resolución número 0032 del 3 de marzo de 2009, en la que la declara ocupante indebida del espacio público, y ordenó su desalojo de la caseta que ocupaba en este.

Así, asevera que con esa actuación, el Municipio de Ibagué desconoció su derecho al debido proceso, en la medida en que no revocó el permiso para vender en el espacio público, mediante acto administrativo debidamente ejecutoriado.

Estima que se encuentra amparada por el principio de confianza legítima, en la medida en que ha ocupado durante 7 años, en el espacio público, la caseta ubicada en la carrera 4, con calle 20, del Municipio de Ibagué, sin que la entidad se opusiera a ello, y así mismo, afirmó que ha pagado los impuestos municipales que por ese hecho se han causado, y los servicios públicos allí consumidos. Lo anterior, en su concepto, la protege en aplicación del principio de confianza legítima, conforme con lo que la jurisprudencia constitucional ha señalado para el efecto.

Manifiesta ser una persona de 45 años, madre cabeza de familia, de la cual dependen sus dos hijas, y que de su trabajo, como vendedora de frutas y verduras, obtiene los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia.

De igual manera, informa que su labor comercial se ha desarrollado durante el período anotado, sin que la administración municipal se hubiese manifestado al respecto, razón por la cual, considera que su actividad está cobijada por una aparente legalidad, fundamentada precisamente, en la tolerancia de la misma por la entidad, lo que le ha creado expectativas favorables, y causado en su favor “derechos adquiridos para poder desarrollarla”, impidiéndole con ello a la administración desconocerlos, como lo ha hecho.

Sostiene que con su actuar, la administración está desconociendo la jurisprudencia constitucional sobre la materia, en la que se ha señalado que los planes de restitución del espacio público ocupado por comerciantes informales, deben estar precedidos de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, de modo que se asegure el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales de los comerciantes informales que ocupan el espacio público, a través del ofrecimiento de alternativas económicas o de reubicación para el desarrollo de su actividad productiva. De igual forma, estos procesos se deben ejecutar de manera tal, que no se lesione desproporcionadamente el derecho fundamental al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni que se les prive, a quienes no cuentan con oportunidades de inserción laboral formal, de los únicos medios lícitos de subsistencia a los que tienen acceso.

5. Pretensiones del demandante

La accionante solicita que se protejan sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, al debido proceso y a la confianza legítima, y que como consecuencia de ello, se ordene al

Municipio de Ibagué que la autorice a continuar trabajando desarrollando su actividad comercial de venta de frutas y verduras, en el espacio público, específicamente, en la carrera 4 con calle 21, Plaza la 21, salvo que la administración municipal le ofrezca un plan de reubicación para el efecto.

6. Oposición a la demanda de tutela

El 16 de julio de 2009, el Juzgado Trece Penal Municipal de Ibagué, resolvió asumir el conocimiento de esta acción de tutela, y dispuso que de la misma se diera traslado al Municipio de Ibagué, sujeto accionado en esta causa, para que se pronunciara con relación a los hechos y pretensiones en ella contenidos.

La entidad inició por indicar que el interés general en el espacio público está consagrado en los artículos 63 y 82 de la Constitución Política. En esa medida, señala que los bienes de uso público se caracterizan por ser inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Con relación al caso de la demandante, asevera que ella “no es titular de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado”, para el uso del espacio público que ocupa, y que su recuperación es el ejercicio del deber que le asiste a las autoridades municipales en la protección de los bienes de uso público, en defensa del interés de la comunidad.

En lo tocante con el principio de confianza legítima, manifiesta que por virtud de aquel, se concilian el deber de las autoridades en la conservación y preservación del espacio público y los derechos al trabajo y a la igualdad de las personas que ejercen el comercio informal en éste, como quiera que la administración con sus actuaciones ha generado expectativas que deben ser protegidas por el ordenamiento.

En ese contexto, la administración del Municipio de Ibagué, conforme con los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional, y en cumplimiento de una Sentencia en la que se decidió una acción popular en la materia, expidió el Decreto 0280 del 26 de marzo de 2003, en el que señaló los requisitos que los vendedores ambulantes debían cumplir a efectos de verse cobijados por el principio de confianza legítima, y considerárseles beneficiarios de planes de reubicación. Al efecto dispuso el artículo 7 de la norma en cita que “Sobre la base de la buena fe de los vendedores debe tenerse en cuenta las siguientes pruebas que determinan la configuración de la confianza legítima:

1 Carnés

2 Las licencias

3 Permisos autorizaciones concedidas por la administración

4 Promesas incumplidas

5 Demás actos administrativos expedidos por autoridades competentes de los que se haya derivado expectativa favorable para el vendedor.”

En ese orden de ideas, considera que la accionante no cumple con los requisitos anotados, para considerársele amparada por el principio de confianza legítima. En efecto, señala que el pago de impuestos que, según afirma, realizó, fueron efectuados en realidad por el señor Gonzalo Rodríguez, “de donde claramente se infiere que no es la aquí accionante quien ha realizado los pagos a la Secretaría de Hacienda, como también se muestra por medio de un documento de pago, expedido por la SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL con recibo No. 30090 expedido a nombre de SALAS PEÑA NILVIA ELIZABETH (...)”.

Adicionalmente, asevera que el procedimiento administrativo que terminó con la expedición de la Resolución número 0032 del 3 de marzo de 2009, por la que se le declaró a la accionante ocupante indebida del espacio público, respetó el debido proceso, como quiera que se le informó de su iniciación y se le dio la oportunidad de intervenir para rendir descargos, así como se le indicaron los recursos que procedían contra esa decisión, sin que hiciera uso de los mismos.

Con fundamento en lo anterior, el Municipio de Ibagué solicitó no tutelar los derechos fundamentales de la accionante.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia

Mediante Sentencia del 29 de julio de 2009, el Juzgado Trece Penal Municipal de Ibagué, resolvió denegar la solicitud de amparo constitucional formulada por la accionante.

Consideró que, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, le corresponde a las autoridades adoptar las medidas necesarias para evitar la ocupación irregular del espacio público, y garantizar su preservación, retirando a quienes lo usan indebidamente, como por ejemplo en el caso de vendedores informales.

Sobre este particular, señaló que si bien le corresponde al Estado recuperar el espacio público irregularmente ocupado, los cambios que ello implique, no pueden sorprender de forma repentina a las personas que tienen “expectativas ciertas, razonables, evidentes y fundamentadas en el ordenamiento que los ciudadanos tienen frente a esas actuaciones.”

En punto del caso bajo estudio, estimó que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para perseguir la revocatoria de un acto administrativo que, en este caso, declaró a la accionante como ocupante indebida del espacio público, como quiera que para el efecto, existen las acciones contencioso administrativas.

Además, señala que la accionante no acreditó su calidad de “comerciante informal, ambulante o estacionaria autorizada por la ALCALDIA DE IBAGUE, para el uso del espacio público.”

En complemento, advirtió que la demandante no había cumplido con los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para que se le considerara cobijada por el principio de confianza legítima, en la medida en que no contaba con un permiso para ocupar el espacio público, que desarrollaba el comercio en el mismo, gracias a “una cesión” efectuada por un tercero para el efecto (Gonzalo Rodríguez), y que no acreditó el pago de impuestos desde el año de 1999.

Por otra parte, para el fallador, el proceso administrativo por el cual se declaró a la demandante ocupante irregular del espacio público, respetó su debido proceso, como quiera que se le comunicó su iniciación, tuvo las oportunidades para intervenir y se le informaron los recursos que procedían contra el acto que ordenó su desalojo, sin que hiciera uso de los mismos.

2. Impugnación

Inconforme con la decisión adoptada por el a-quo, el accionante solicitó la revocatoria del

fallo con base en los mismos argumentos expuestos en su escrito de contestación a la tutela.

3. Segunda Instancia

El Juzgado Sexto Penal del Circuito de Ibagué, mediante Sentencia del 1 de septiembre de 2009, confirmó la decisión de primera instancia.

Al efecto, indicó que la afectada no cumplía con los requisitos jurisprudenciales para considerársele vendedora ambulante o estacionaria protegida por el principio de confianza legítima, como quiera que, conforme con la contestación de la entidad accionada y la declaración rendida por el señor Arnulfo Cerquera Rojas, no contaba con autorizaciones previas, ni licencias o promesas incumplidas por el municipio.

Prueba de ello es que la accionante, teniendo la oportunidad para acreditar su calidad en el proceso administrativo que a la postre terminó con su declaratoria de ocupante indebida del espacio público, no probó que le asistía el derecho para permanecer allí, y en sentido contrario, manifestó en la visita al lugar, no ser la propietaria de la caseta ni contar con un permiso que le permitiera ejercer la actividad comercial.

Consideró, que si bien se probó que la señora “N. Elizabeth Salas Peña” pagó unos impuestos a la administración, y que por esa circunstancia esa persona tenía la expectativa de ser reubicada, la misma no podía cederla, permutarla o venderla a la demandante en esta causa.

Finalmente, estimó que la acción procedente para controvertir la Resolución 0032 del 3 de marzo de 2009 es la de nulidad y reestablecimiento del derecho y no la acción de tutela, por su carácter residual y subsidiario.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

2. Procedibilidad de la Acción de Tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política, establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En el presente caso, la señora Luz Marina Vargas Castillo es una persona mayor de edad que actúa, a través de apoderado judicial, en defensa de sus derechos e intereses, razón por la cual se encuentra legitimada para presentar la acción.

2.2. Legitimación pasiva

El Municipio de Ibagué, Tolima, en su condición de autoridad pública, está legitimado como parte pasiva en el presente proceso de tutela, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, en vista de que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales en cuestión.

3. Problema jurídico

Vista la situación fáctica, a la Sala le corresponde establecer si el Municipio de Ibagué, vulneró los derechos fundamentales de la accionante al trabajo, al mínimo vital, al debido proceso y a la confianza legítima, al dictar un acto administrativo en el que la declara como ocupante indebida del espacio público, y ordena su desalojo de la caseta ubicada en el mismo, sin ofrecerle una alternativa de reubicación.

Ahora bien, como quiera que, en el presente caso la demandante estima que el agravio a sus derechos proviene de un acto administrativo proferido por el Municipio de Ibagué, contra el que proceden las acciones contencioso administrativas, la Corte analizará la procedencia de la acción de tutela en estos eventos, a la luz de las normas pertinentes, y de la jurisprudencia constitucional en la materia.

Esclarecido el punto anterior, si la Corte concluye que es procedente, a efecto de resolver la cuestión planteada, reiterará la jurisprudencia constitucional relativa (i) al conflicto que se presenta en la protección del espacio público, frente al derecho al trabajo de quienes lo ocupan indebidamente ejerciendo actividades comerciales informales; y (ii) el principio de confianza legítima que, en determinadas circunstancias, cobija a estos trabajadores.

4. Procedencia de la acción de tutela

4.1. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo judicial, preferente y sumario, de protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando estos se vean amenazados o vulnerados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas, o, excepcionalmente, por los particulares. Esta acción se caracteriza por ser residual y subsidiaria, lo que significa que su procedencia para la protección de los derechos fundamentales está sujeta a (i) que no exista otro mecanismo de defensa judicial previsto en el ordenamiento para ese efecto, o que existiendo no sea eficaz, en el caso concreto, para su protección; o (ii) cuando se promueve como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

4.2. Específicamente, con respecto a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, reitera que la acción de tutela será improcedente en esta hipótesis, salvo que el juez constitucional aprecie en concreto que, no obstante aquellos existen, de cara al caso concreto no son eficaces para la protección de los derechos fundamentales. La norma en cita dispone:

“ARTICULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional ha indicado que “en virtud de lo dispuesto por la carta del 91, no hay duda que “el otro medio de defensa judicial” a disposición de la persona que reclama ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata. No basta, pues, con la existencia en abstracto de otro medio de defensa judicial si su eficacia es inferior a la de la acción de tutela.”¹

Y ha señalado que “la acción de tutela procede a pesar de existir otro medio de defensa judicial, cuando: i) se considera que éste es ineficaz debido a que no resuelve el conflicto de

manera integral,2 o ii) éste no es lo suficientemente expedito frente a la exigencia particular de una protección inmediata...”3

4.3. De lo expuesto se puede concluir que, en principio, la accionante cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, para controvertir el acto administrativo dictado por el Municipio de Ibagué, que la declaró como ocupante indebida del espacio público, del cual considera proviene la vulneración de sus derechos fundamentales. Sin embargo, vista su situación fáctica, la Corte advierte que este mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento para la protección de sus derechos no es eficaz para el efecto, en atención a sus circunstancias.

En efecto, la Sala aprecia que, en este caso, se trata de una mujer que, durante 7 años, se ha dedicado a ser vendedora informal en el espacio público, única actividad de la cual derivaba los ingresos que le permitían satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, integrada por sus dos hijas que dependen económicamente de ella, recursos de los que resultó privada por cuenta del desalojo del que fue objeto por parte de la administración municipal de Ibagué, por lo cual es claro que requiere de una protección urgente de sus derechos, que no puede ser provista a través del ejercicio de las acciones contencioso administrativas, con mayor razón, si se tiene en cuenta la prolongada duración de estos procedimientos. Hechos que no fueron controvertidos por la entidad accionada durante el trámite de esta acción y, en aplicación del principio de buena fe, serán tenidos por ciertos.

Por lo anterior, la Corte encuentra que en este caso, la acción de tutela es procedente para la protección de los derechos fundamentales de la accionante, como quiera que requiere de una protección urgente de sus derechos que, en su caso, no se le puede procurar con las acciones contencioso administrativas.

5. Conflicto que se presenta en la protección del espacio público, frente al derecho al trabajo de quienes lo ocupan indebidamente ejerciendo actividades comerciales informales.

Reiteración de jurisprudencia

La controversia relacionada con la ocupación indebida del espacio público por parte de vendedores informales, ha sido objeto de estudio por parte de esta Corporación, en abundante jurisprudencia4.

En concordancia con esta norma, el artículo 63 Superior, dispone que “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”

5.2. La Corte ha advertido que son legítimas “las conductas tendientes a tratar de proteger el espacio público y el legítimo interés de las ciudades, de proteger los derechos y los intereses de la colectividad y en especial de los peatones. Así las cosas, la función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención.”⁵ 6

En complemento de lo anterior, esta Corporación ha concluido que no es posible que los particulares exijan el reconocimiento de derechos en relación con el espacio público, como quiera que “se trata de un bien inalienable, imprescriptible e inembargable”⁷, que se caracteriza especialmente, por excluir la posibilidad de que las personas pretendan que ingresen a su patrimonio derechos reales sobre éste.

Con relación a esta materia, la Corte en la Sentencia T-772 de septiembre 4 de 20038, señaló que “En virtud del artículo 82 de la Constitución, el Estado tiene el deber de “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular...”. La consagración de este deber constitucional es reflejo de la importancia otorgada por el Constituyente a la preservación de espacios urbanos abiertos al uso de la colectividad, que satisfagan las diversas necesidades comunes derivadas de la vida en las ciudades y poblados y contribuyan, igualmente, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, permitiendo la confluencia de los diversos miembros de la sociedad en un lugar común de interacción. Por su destinación al uso y disfrute de todos los ciudadanos, los bienes que conforman el espacio público son “inalienables, imprescriptibles e inembargables” (art. 63, C.P.); esta es la razón por la cual, en principio, nadie puede apropiarse del espacio público para hacer uso de él con exclusión de las demás personas, y es deber de las autoridades desalojar a quienes así procedan, para restituir tal espacio al público en general.”

5.3. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha estimado que el núcleo principal de este debate constitucional, radica, esencialmente, en la tensión que se genera a partir del deber

de las autoridades estatales de proteger la integridad del espacio público, el cual está destinado al uso común, y prevalece frente al interés general; y la realización del derecho constitucional al trabajo de las personas que, frente al reconocimiento de la realidad que los ubica en un estado de marginalidad y exclusión del mercado laboral, sólo tienen la opción de dedicarse a actividades comerciales informales, que desarrollan en aquel⁹.

5.4. En cumplimiento del deber constitucional y legal del Estado, de preservar el espacio público, el ordenamiento jurídico prevé diversos instrumentos de naturaleza policiva, destinados a la realización de tal fin. Sin embargo, conforme con la jurisprudencia de esta Corporación, su ejercicio no puede ser irrazonable o desproporcionado, y debe observar los límites que le impone el respeto por los derechos de las personas que, si bien, ocupan indebidamente el espacio público a efecto de desarrollar actividades productivas para su subsistencia, lo hacen amparadas por la tolerancia de la administración pública, lo que les crea una expectativa fundada de estabilidad y de que su actuación se ajusta a derecho.¹⁰

En esa medida, este Tribunal ha indicado que el ejercicio de las potestades administrativas, en orden a recuperar el espacio público, debe guardar armonía y observar los demás mandatos constitucionales, especialmente, el respeto por los derechos fundamentales de quienes puedan resultar afectados por esas actuaciones. Por esa razón, en cualquier plan o política de recuperación del espacio público que adelanten las autoridades, que implique limitación de derechos para las personas que, como se ha venido señalando, desarrollan actividades informales en el mismo, para percibir recursos que les permitan subsistir, debe tener previstas medidas alternativas que las protejan. En ese sentido, la Sentencia SU-360 de mayo 19 de 1999¹¹, señaló que:

“...las autoridades no pueden apuntar a un solo objetivo de carácter policivo en el momento en que se deciden a cambiar las condiciones que han generado ellas mismas, para el ejercicio de una actividad o para la ocupación de zonas de uso público, porque ellas son, por mandato constitucional, también las responsables de las alternativas que en este sentido se puedan desplegar para darle solución a los problemas sociales de sus propias localidades. En ese sentido no pueden buscar culpables solo en los usurpadores del espacio público sino en su propia desidia en la búsqueda de recursos efectivos en la solución de problemas sociales. Sea cual fuere la responsabilidad, la actuación de las autoridades policivas tiene que ser razonable.”

5.5. En ese orden de ideas, la Corte ha indicado que le corresponde al juez constitucional, analizar las circunstancias de cada caso, para determinar si las actuaciones de la administración, en materia de recuperación del espacio público, han sido razonables, en cuanto han consultado los principios constitucionales, de tal forma que los derechos de las personas que pudieren ser vulnerados por esa razón, fueron protegidos¹².

5.6. Específicamente, la jurisprudencia ha fijado el alcance y límites del deber de protección estatal del espacio público, estableciendo requisitos que deben observarse, en ejercicio de esa función, particularmente, frente a la ocupación indebida del espacio público por parte de vendedores informales, cuando quiera que ellos se encuentren amparados por el principio de confianza legítima, cuyo contenido y elementos pasan a exponerse en el siguiente capítulo.

6. El principio de confianza legítima que, en determinadas circunstancias, cobija a los trabajadores informales que ocupan el espacio público

6.1. El artículo 83 de la Constitución Política, dispone que “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

6.2. Con fundamento en este precepto, esta Corporación ha indicado que las relaciones entre los sujetos deben estar gobernadas por el principio de buena fe, lo que significa, por una parte, que tienen el deber de proceder con lealtad en su desarrollo, y, por otra, que les asiste el derecho a esperar que los demás actúen de la misma forma. Este principio, que orienta todas las relaciones jurídicas, adquiere especial importancia, en aquellas en las que la administración pública interviene, en razón al poder público del que está investida. El principio en cita, debe iluminar todas las actividades del Estado, y del mismo se derivan otros, como el de confianza legítima¹³.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que por virtud del principio de confianza legítima las autoridades públicas, están imposibilitadas para modificar de manera inconsulta las reglas que gobiernan sus relaciones con los particulares¹⁴.

La aplicación del principio comentado, supone la existencia previa de expectativas serias y fundadas, cuyo nacimiento debe derivarse de actuaciones precedentes de la administración, que generen la convicción en el particular, de estabilidad en el estado anterior. Sin embargo,

de este principio no se puede deducir que las relaciones jurídicas que generan expectativas en los administrados sean intangibles o inmutables; por el contrario, no puede perderse de vista que su utilización no implica el desconocimiento de derechos adquiridos, y solamente se aplica a situaciones jurídicas susceptibles de alterarse, de tal forma que la modificación de las mismas no puede acontecer de manera abrupta o intempestiva, exigiéndose por esa razón de las autoridades, la adopción de las medidas necesarias para que el cambio de circunstancias transcurra de la forma menos traumática posible para el afectado¹⁵.

Ahora bien, el principio de confianza legítima se conjuga con el principio de respeto por el acto propio, también derivado del de buena fe, según el cual, la administración pública tiene el deber “de actuar en sus relaciones jurídicas con los particulares de manera consecuente con sus conductas precedentes, de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas.”¹⁶ Gracias a estos postulados, y al valor ético de la confianza que ellos incorporan, un acto intempestivo del Estado, no puede sorprender a los particulares sin tener en cuenta su situación concreta.

En ese orden de ideas, como se venía explicando, el principio de confianza legítima, se cimienta, específicamente, sobre tres bases: “(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad.”¹⁷ En esa medida, este postulado obliga a las autoridades y a los particulares a guardar coherencia en sus actuaciones, a respetar los compromisos adquiridos previamente, y garantiza la estabilidad y prolongación de la situación que, objetivamente, “permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”¹⁸.

Lo anterior, no puede entenderse como una limitación para las autoridades estatales, que les impida tomar decisiones encaminadas a proteger los bienes públicos. Lo que ello significa, es que el Estado no puede aplicar intempestiva y sorpresivamente medidas que vulneren expectativas legítimas, o derechos en algunos casos, fundamentados en la convicción objetiva de juridicidad de la conducta desplegada.

6.3. El principio de confianza legítima, ha sido de trascendental importancia, en el

tratamiento que la jurisprudencia constitucional le ha dado al tema de la ocupación indebida del espacio público, por parte de trabajadores informales.

En efecto, en aplicación de este principio, se ha procurado el respeto de los derechos de las personas que irregularmente ocupan el espacio público en ejercicio de actividades comerciales, en aquellos eventos en los que la administración, dando prevalencia al interés general, ha adelantado planes o programas para su recuperación, lo cual se ha materializado en el ofrecimiento de medidas alternativas de reubicación para aquellos que resulten afectados por estas actuaciones¹⁹.

Con esta línea interpretativa, la jurisprudencia ha dado respuesta a la problemática que plantea la tensión, entre el deber del estado de recuperar el espacio público y los derechos de múltiples vendedores informales que durante extensos períodos lo han ocupan irregularmente, y que han visto desconocida su buena fe, por actuaciones intempestivas e inconsultas de las autoridades públicas, en el sentido de ordenar su desalojo. En este punto, es en el que se concilian, por una parte, el cumplimiento de los deberes estatales en la materia y los derechos e intereses de los particulares afectados por estas medidas.²⁰

Sobre este particular la Corte ha manifestado que “La denominada confianza legítima tiene su sustento en el principio general de la buena fe. Si unos ocupantes del espacio público, creen, equivocadamente claro está, que tienen un derecho sobre aquél porque el Estado no solamente les ha permitido sino facilitado que ejecuten actos de ocupación, y han pasado muchos años en esta situación que la Nación y el Municipio contribuyeron a crear, es justo que esos ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado social de derecho. Pero, es necesario aclarar, la medida de protección que se dé no equivale a INDEMNIZACION ni a REPARACION, como tampoco es un desconocimiento del principio de interés general.”²¹

Lo anterior, no implica que las autoridades públicas no puedan adelantar acciones dirigidas a recuperar el espacio público, por el contrario, es su deber conforme con la Constitución y la ley. De esta forma, descendiendo en la materia de los vendedores informales que ocupan el espacio público, los planes que persigan su recuperación, deben prever la posibilidad de reubicar a los comerciantes que demuestren estar cobijados por el principio de confianza legítima, la cual se configura con actos expresos de los organismos públicos “como la

expedición de licencias o permisos, sino que se concreta incluso por la tolerancia y permisividad de la administración en el ejercicio prolongado de las actividades comerciales en el espacio público.²²”

Concretamente, en la Sentencia T-729 de agosto 25 de 2006²³, la Corte fijó los criterios que permiten la aplicación del principio de confianza legítima, al caso de vendedores informales, que ante la imposibilidad estatal de garantizar una política de pleno empleo, deben recurrir a la ocupación del espacio público, cobijados, frecuentemente, por una apariencia de juridicidad en razón a las acciones u omisiones de las autoridades, como por ejemplo, la expedición de licencias, o la simple tolerancia de su uso indiscriminado.

En esa oportunidad la Corte señaló que para acreditar la condición de beneficiario del principio de confianza legítima en las condiciones anotadas, debía probarse que “(i) exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son ajenos a su preservación; (ii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos, la cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales; (iii) se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes²⁴ y [iv] la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público”²⁵.

Tales criterios fueron aplicados por esta Corporación, entre otras, en la Sentencia T- 053 de enero 24 de 2008²⁶, en la que se estudió el caso de una vendedora informal, que durante 22 años ocupó el espacio público en el Municipio de Cali, Valle, y que, como consecuencia de un programa adelantado por la administración para su recuperación, fue desalojado de éste. En esa providencia, señaló esta Corporación “que la decisión adoptada por la autoridad demandada desconoce abiertamente el principio de confianza legítima del que es titular la accionante y, de contera, vulnera sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital. En

efecto, la señora Aida Pinto aduce estar ocupando el espacio público objeto de la medida de recuperación desde hace más de 22 años, manifestación que no obstante ser planteada dentro del trámite administrativo adelantado por la accionada y en el presente proceso de tutela, no fue controvertida por la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Cali, por lo que la Sala la tiene por cierta.

A la misma conclusión arriba esta Corporación, al considerar que la autoridad administrativa accionada prosiguió con la medida de desalojo por cuanto la actora carecía del respectivo permiso que la acreditara para ocupar el espacio público, desconociendo la jurisprudencia de esta Corte en el sentido de que el principio de confianza legítima se configura no sólo por actos expresos de la administración sino también por actos omisivos de permisión y tolerancia en el uso del espacio público.

De esta forma, la Sala encuentra probado el requisito de la preexistencia del comerciante en la zona a recuperar por la administración, como quiera que esta última ha sido permisiva con la ocupación del espacio público por parte de la señora Aida Pérez y su esposo Jesús Quimbaya...”.

En consecuencia, ordenó a la administración del Municipio de Cali, establecer “un plan contentivo de medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicar a la accionante, de manera que pueda seguir ejerciendo su actividad comercial, con el cumplimiento de las exigencias legales. En todo caso, se advertirá a la autoridad demandada que, en un término no superior a ochenta (80) días hábiles, contados desde la notificación de este fallo, deberá haber reubicado efectivamente a la actora en condiciones idóneas para que pueda continuar trabajando.”

6.4. Finalmente, como corolario de todo lo expuesto, se puede afirmar que la tensión existente entre la necesidad de proteger el espacio público como deber constitucional y legal del Estado, y la realización del derecho al trabajo de quienes desarrollan irregularmente actividades comerciales en este, con la convicción fundada, en las acciones u omisiones de las autoridades públicas, de que su actuar es acorde con el ordenamiento, se concilia gracias a la aplicación del principio de confianza legítima, el cual si bien, no confiere un derecho adquirido para permanecer en él, sí obliga a la administración a ofrecer programas de reubicación.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala pasa al análisis del caso concreto.

7. Caso concreto

7.1. De acuerdo con las pruebas que hacen parte del expediente, está acreditado que la accionante ocupó, por un período de 7 años, esto es desde el año 2002, una caseta en el espacio público del municipio de Ibagué, en la que ejercía la actividad de vendedora informal, de la cual derivaba los recursos económicos, con los que satisfacía sus necesidades básicas y las de su familia, integrada por sus dos hijas, las cuales dependen económicamente de ella.

Así mismo, se probó que el Municipio de Ibagué, en el año 2003, decidió iniciar un proceso policivo de recuperación del espacio público, y para ello, expidió el Decreto 0280 del 26 de marzo de 2003, “por medio del cual se prohíbe el ejercicio de nuevas ventas en el espacio público de la ciudad de Ibagué y se regulan transítivamente las existentes”, que reguló la situación de los vendedores informales que con anterioridad a éste, estaban ocupando el espacio público; estableció el procedimiento aplicable a estos eventos; y prohibió las nuevas ventas en aquel.

También se encuentra probado, que en aplicación del Decreto 0280 de 2003, y de sus modificaciones, en el mes de octubre de 2008, la administración municipal inició en contra de la accionante un “proceso de ocupación indebida del espacio público”.

En el trámite del citado procedimiento administrativo, el 10 de octubre de 2008, la accionante informó que había utilizado la citada caseta por un tiempo superior a 7 años, la cual ocupaba el espacio público sin que tuviera permiso o documento alguno para ejercer la actividad comercial en el mismo. En consecuencia, el Municipio de Ibagué expidió la Resolución número 0032 del 3 de marzo de 2009, en la que resolvió:

“Declarar Ocupante Permanente e Indebida de bien de Uso Público o áreas constitutivas de espacio público a la señora LUZ MARINA VARGAS Identificada con C.C. 38.261.974 DE Ibagué Tol. Con la caseta destinada a la venta de frutas ubicada en la carrera 4ª calle 20, plaza la 21. Con la caseta venta de frutas en la ciudad de Ibagué (sic)”

Y procedió a ordenar “al ocupante indebido de Espacio Público restituir al Municipio de

Ibagué, en un término de cinco días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia la zona de espacio público mediante el retiro o la destrucción de una caseta anclada al piso ubicada en el andén en ocupación permanente de espacio público...”.

Para el efecto, la entidad consideró que la demandante no estaba cobijada por el principio de confianza legítima, y por esa razón no le ofreció alternativa alguna relacionada con su posible reubicación.

7.2. Vista la situación fáctica, le corresponde a la Sala establecer si el Municipio de Ibagué, vulneró los derechos fundamentales de la accionante al trabajo, al mínimo vital, al debido proceso y a la confianza legítima, al dictar un acto administrativo en el que la declaró ocupante indebida del espacio público, y ordenó su desalojo de la caseta ubicada en el mismo en la que desarrollaba una actividad de venta informal, sin ofrecerle una alternativa de reubicación.

7.3. Tal y como se expuso, gracias a la aplicación del principio de confianza legítima se ha resuelto la controversia suscitada a partir de la necesidad de que el Estado cumpla con su deber de proteger y recuperar el espacio público y la protección del derecho al trabajo de las personas que ejercen actividades de comercio informal en las zonas que lo comprenden, con la convicción fundada en las acciones u omisiones de las autoridades, de que su actuar está acorde con el ordenamiento. En tal sentido, por virtud del postulado anotado, los programas de recuperación del espacio público deben ser respetuosos de los derechos de quienes lo ocupan indebidamente, en especial, del debido proceso y del derecho de defensa, y debe prever planes alternativos de reubicación para los que, conforme con la jurisprudencia, estén amparados por el principio de confianza legítima, lo cual se configura, no solo por actos positivos de la administración, como la expedición de licencias o de permisos, sino, además, por la tolerancia de la autoridades, con respecto a la ejecución prolongada en el tiempo de las actividades comerciales en el espacio público.

7.3.1. En esa dirección, la jurisprudencia constitucional ha señalado las circunstancias que deben concurrir para que las personas, en las condiciones descritas, se amparen por el principio de confianza legítima, los cuales son: (i) que se presente la necesidad imperiosa de proteger el interés público, lo que para el caso coincide con la obligación del Estado de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales de quienes lo

ocupan; (ii) que se presente una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los particulares, por causa de los procedimientos policivos de restitución del espacio público; (iii) que se trate de vendedores informales que hayan ejercido la actividad comercial en el espacio público con anterioridad a la decisión del Estado de recuperarlo, y que esa ocupación haya sido consentida o tolerada por la administración. De su conjunción, nace la obligación estatal de adoptar medidas transitorias, que, sin traumatismos para los particulares, adecuen la situación precedente a la nueva realidad, lo cual se materializa en la formulación y aplicación de políticas razonables dirigidas a ofrecer alternativas productivas a los afectados por los programas de recuperación del espacio público, que les permitan subsistir.

7.4. Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que el Municipio de Ibagué desconoció que la accionante estaba amparada por el principio de confianza legítima, y con ello vulneró sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso tal y como se pasa a explicar.

7.4.1. Con respecto a los dos primeros elementos que deben concurrir para que se dé aplicación al principio de confianza legítima, la Corte advierte que en el caso examinado se configuran. Ello, como quiera que se trata de un conflicto entre la administración de Ibagué y un particular, que implica la afectación de los derechos fundamentales de éste, al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso, quien, en su calidad de vendedora informal, ocupó el espacio público, a efecto de conseguir los recursos necesarios para procurar su subsistencia y la de su familia, el cual a su vez debe ser recuperado por mandato constitucional y legal. Ahora bien, el programa de recuperación del espacio público desarrollado por el Municipio de Ibagué genera un desequilibrio significativo en relación con la demandante, al privarla del ejercicio de la actividad laboral que le proveía los ingresos familiares.

7.4.2. Por su parte, la demandante manifestó en la acción de tutela que por más de 7 años, para el momento de su presentación, había ocupado una caseta ubicada en el espacio público del Municipio de Ibagué, en la que desarrollaba su actividad de venta informal de frutas, gracias a la cual obtenía los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, hecho que no fue controvertido por la entidad accionada, y que en aplicación del principio de buena fe, se tendrá como cierto.

Ahora bien, los jueces de instancia decidieron negar el amparo, entre otras razones, con el argumento de que la ocupación del espacio público por parte de la accionante, y la solicitud de protección de su situación, tenía origen en una cesión celebrada entre aquella y un tercero, sin embargo, en el expediente no existe prueba de que tal negocio hubiese existido. Por el contrario, conforme con la información que reposa en el expediente del proceso administrativo que se surtió a efecto de ordenar su desalojo, y, específicamente, con el acta de descargos, del día 15 de octubre de 2008, la accionante directamente ocupaba el espacio público, y cuando se le preguntó sobre el tiempo por el que se había prolongado esa situación, señaló que ello había ocurrido por un período superior a 10 años.

En esa medida, advierte la Sala, que la administración del Municipio de Ibagué por virtud de la Resolución número 0032, del 3 de marzo de 2009, declaró ocupante indebida del espacio público a la accionante, y ordenó su desalojo de la caseta en la que ejercía su actividad comercial, sin considerarla amparada por el principio de confianza legítima, y sin ofrecerle una alternativa de reubicación que le permitiera desempeñarse en otra actividad productiva gracias a la cual pudiera percibir ingresos para su subsistencia y la de su familia. Ello, con el argumento de que no tenía permiso expedido por la autoridad, no había pagado impuestos por ese hecho durante su estadía, y por haber accedido a la ocupación por virtud de una cesión de un tercero.

Sin embargo, la Sala observa que el Municipio de Ibagué no tuvo en cuenta que, conforme con las reglas jurisprudenciales, son beneficiarios del principio de confianza legítima quienes, como en el caso de la accionante, venían desarrollando actividad comercial en el espacio público previamente a la adopción de la decisión de la administración de recuperarlo, siempre que la ocupación haya sido consentida o tolerada por las autoridades estatales, lo que en este caso se cumple, en la medida en que la demandante comenzó a ejercer su actividad de vendedora informal en el año 2002, y el Decreto 0280, por el cual se adopta la decisión general de recuperarlo, data del año 2003.

En complemento de lo anterior, se debe precisar que la protección que brinda el principio de confianza legítima, nace, no solo por acciones positivas de la administración, sino además, por sus actos omisivos de permisión en la utilización irregular del espacio público. En ese orden de ideas, encuentra esta Corporación que la administración de Ibagué, durante 7 años, esto es hasta el año 2009, fecha en la que en relación con la accionante se expide el acto

administrativo que la declaró ocupante indebida del espacio público, fue tolerante de su conducta, en el sentido de permitirle ejercer su actividad de venta informal en el espacio público, sin manifestar objeción alguna y sin adoptar medida alguna para evitarlo.

Así, la Sala encuentra probado en este caso, el requisito de preexistencia de la ocupación del espacio público por la accionante, a la decisión de la administración de Ibagué de recuperarlo, de lo cual surgieron expectativas para la accionante de que su actuar tenía visos de juridicidad, fundadas en la actitud omisiva de la entidad con respecto a la misma.

Por lo anterior, si bien, en principio la autoridad respetó el debido proceso de la accionante durante el trámite del proceso administrativo policivo de restitución del espacio público, este Tribunal estima que la entidad vulneró los derechos fundamentales, cuya protección se reclama, al no aplicar a su caso el principio de confianza legítima y haberla privado de la posibilidad de ser beneficiaria de una alternativa de reubicación, que le permitiera seguir desempeñando su actividad comercial para obtener los recursos para su subsistencia y la de su familia.

7.5. Ahora bien, como se expuso, de la aplicación de este principio no nace para el beneficiario un derecho a permanecer en el espacio público, sino que con él se protege una expectativa, a través del ofrecimiento de medidas alternativas. Por ello, la Corte no puede acceder a la pretensión de la demandante de que se le permita continuar ejerciendo su actividad comercial en el lugar en el que habitualmente lo hacía.

7.6. Con fundamento en lo expuesto, la Sala revocará la providencia de segunda instancia que confirmó el fallo de primera, por el cual se negó la protección, y, en su lugar, tutelaré los derechos fundamentales de la accionante al trabajo, al mínimo vital, al debido proceso, y ordenará a la entidad que, en el término de cinco días, le ofrezca un plan que contenga medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicarla en un lugar en el que pueda ejercer una actividad productiva, acorde con el ordenamiento jurídico. En todo caso, se advertirá a la autoridad demandada que en un término máximo de treinta días, contados desde la notificación de esta providencia, deberá haberla reubicado efectivamente, en condiciones idóneas para que pueda continuar trabajando.

Finalmente, la Corte aclara que la protección de los derechos fundamentales de la demandante no implica la interrupción o suspensión de los planes y programas que la

administración del Municipio de Ibagué adelante para la recuperación del espacio público, en cumplimiento de su deber constitucional y legal en la materia.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 1 de septiembre de 2009, por el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Ibagué, Tolima, en la que se confirmó la sentencia dictada el 29 de julio de 2009, por el Juzgado Trece Penal Municipal de Ibagué, Tolima, mediante la cual se negó el amparo solicitado, y en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso de la señora Luz Marina Vargas Castillo.

Segundo. ORDENAR al Municipio de Ibagué que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a ofrecerle a la señora Luz Marina Vargas Castillo un plan que contenga medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicarla en un lugar en el que pueda ejercer una actividad productiva, acorde con el ordenamiento jurídico.

Tercero. ADVERTIR al Municipio de Ibagué que, en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta providencia, deberá haber reubicado a la señora Luz Marina Vargas Castillo, en condiciones idóneas para que pueda seguir trabajando.

Cuarto. Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-414 de junio 16 de 1992 MP. Ciro Angarita

2 “Por ejemplo, sobre la ineficacia de ciertos mecanismos ordinarios de defensa para la protección de derechos fundamentales, la Corte ha determinado que la acción electoral y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho carecen de la eficacia necesaria para proveer un remedio pronto e integral en los casos en que no se ha proveído un cargo en la rama judicial al primero en la lista de elegibles. Al respecto, ver SU-961 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-388/98. M.P. Fabio Morón.”

3 Ver Sentencia T-076 de febrero 5 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil

4 Ver, entre muchas otras, las Sentencias T-225 de 1992, T-758 de 1994, T-160 de 1996, T-398 de 1997, T-398 de 1997, T-706 de 1999, SU-601 de 1999, T-772 de 2003, T-394 de 2008, T-630 de 2008 y T-1179 de 2008.

5 Corte Constitucional. Sentencia T-203 de 1993. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Ver la Sentencia SU-360 de mayo 19 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

7 Ibídem.

8 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Ver Sentencia T- 053 de enero 24 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

10 Ver Sentencias T-772 de septiembre 4 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-521

de mayo 20 de 2004, M. P. Jaime Córdoba Triviño, y Sentencia T- 053 de enero 24 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

11 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Ver Sentencia SU-360 de mayo 19 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Ver Sentencias C-544 de diciembre 1 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía y T-048 de enero 30 de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

14 Ver Sentencias T-689 de junio 30 de 2005 y -048 de enero 30 de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

15 Ver Sentencia C-130 de marzo 17 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

16 Ver Sentencia T-048 de enero 30 de 2009, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

18 Ibídem.

19 Ver Sentencia T-053 de enero 24 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

20 Ver Sentencias SU-360 de mayo 19 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero y T-053 de enero 24 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

21 Ver Sentencia T-438 de septiembre 17 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

22 Ibídem.

23 M. P. Jaime Córdoba Triviño.

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

25 Corte Constitucional, Sentencia T-729 de 2006.

26 M.P. Rodrigo Escobar Gil.