

PROTECCION DEL ESPACIO PUBLICO E INTERESES DE LAS PERSONAS QUE LO OCUPAN INDEBIDAMENTE EJERCIENDO ACTIVIDADES COMERCIALES-Caso de vendedora de obleas

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Límite a la actuación administrativa/ESPACIO PUBLICO-Facultad de adelantar acciones tendientes a recuperar el espacio público ocupado irregularmente no es ilimitada/ORDEN PARA QUE SE SOLICITE LA CORRESPONDIENTE ACCION DISCIPLINARIA-Policía que retiró descomedidamente implementos de trabajo de la demandante

La decisión adoptada por la Alcaldía y ejecutada por miembros de la Policía Nacional, desconoció el principio de confianza legítima de la actora, pues si bien la administración tiene el deber constitucional de velar por la protección integral del espacio público, a fin de garantizar el acceso general al goce y utilización común de las áreas colectivas, las autoridades respectivas deben buscar que la guarda del interés común no obligue a los administrados, especialmente si se hallan en una situación de debilidad manifiesta por sus condiciones físicas y/o económicas, a soportar una sorpresiva carga, impidiendo abruptamente lo que antes permitían. Cabe destacar que le corresponde a la Alcaldía accionada, permisiva como fue hacia el indebido uso del espacio público, ofrecer la implementación de medidas alternativas en el proceso de reubicación, o inclusión en planes alternos para las personas desalojadas, pues no es aceptable que rompa la actitud pasiva asumida durante años, sin ofrecer programas adecuados, con medidas que hagan más llevadera la situación sobreviniente, con el acceso a una opción que posibilite la subsistencia de la persona afectada y de su familia, sino también para la continuidad de la actividad comercial condescendida.

Referencia: expediente T- 2903684

Acción de tutela instaurada por Myriam Camargo Orduz, contra la Policía Nacional y la Alcaldía de Chía, Cundinamarca.

Procedencia: Juzgado Laboral del Circuito de Zipaquirá.

Magistrado Ponente

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de mayo de dos mil once (2011)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido en segunda instancia por el Juzgado Laboral del Circuito de Zipaquirá, dentro de la acción de tutela instaurada por Myriam Camargo Orduz, contra la Policía Nacional y la Alcaldía de Chía.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, según lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; el 16 de febrero del 2011, la Sala N° 2 de Selección lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES

La señora Myriam Camargo Orduz, promovió acción de tutela en septiembre 22 de 2010, contra la Policía Nacional y la Alcaldía de Chía, aduciendo vulneración de los derechos a “no recibir maltrato policial”, a la igualdad, a la “libertad de escogencia de profesión u oficio”, al trabajo, al debido proceso y al mínimo vital, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda

1. Relató la accionante que desde hace 28 años es vendedora de “obleas... en el parque principal del municipio de Chía... con autorizaciones y permisos expedidos por escrito por parte del antiguo alcalde municipal... es decir con confianza legítima... desempeñando de manera pacífica y tranquila mi oficio”. Además señaló que padece de hipertensión arterial y de lupus eritematoso sistémico, con compromiso de órganos (f. 29 cd. inicial).

1. Indicó que la actividad que ejerce es su “única herramienta de trabajo”, pero “las

autoridades de policía del municipio, me han venido persiguiendo de manera insistente, y desconsiderada, quitándome mis mercancías” y que ha sido víctima de malos tratos, en especial por parte del “agente Cáceres Aguilera Jonatan” (sic), quien en diferentes oportunidades, aduciendo órdenes del alcalde, “volvió y me quitó la vitrina y la sacó esta vez de mal modo y me dijo que se volvía a llevar la vitrina que porque estaba otra vez allí. Yo empecé a llorar y le dije que yo era enferma, entonces me dijo, eso no es problema mío, luego me dijo ‘me la llevo, me la llevo, gústele o no’ y luego la subieron al carro de la policía entre tres policía, pues me desmaye del susto, quedé tan mal que me llevaron al hospital...”; todo esto sin contar con la presencia del “personero o delegado del Ministerio Público, pues era domingo, día de descanso de estos servidores públicos”.

1. Finalmente, solicitó se le otorgue una alternativa económica “de subsistencia antes de ser sacada del espacio público, que por el solo hecho de ser vendedor ambulante, no vuelva a ser irrespetada, que se prevenga a las autoridades de policía que debe obrar en cumplimiento de una orden impartida por el inspector de policía para quitarme la vitrina, que se prevenga que debe actuar con la presencia del personero o delegado del Ministerio Público” (sic).

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente

1. Actas de incautación de elementos, argumentado que el “Decreto 045 prohíbe las ventas ambulantes” (f. 27 y 31 cd. inicial).

2. Ordenes médicas que demuestran los padecimientos presentados por la señora Camargo Orduz, “Lupus Eritematoso Sistémico con compromiso de órganos o sistemas” (fs. 29 y 32 a 34 ib.)

3. Autorización emitida por la Alcaldía de Chía, a nombre de la accionante, “para vender obleas en el parque principal de Chía, todos los días” (enero 25 de 2002, f. 30 ib.).

C. Respuesta de la Alcaldía de Chía

Mediante escrito presentado en septiembre 27 de 2010, la apoderada del Alcalde de Chía, entre otros argumentos señaló que “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, como en realidad sucedió de acuerdo al informe que aparece en los libros del comando de la policía...” (f. 75 ib.).

Además, “pretender como lo hace la accionante, que mediante la acción constitucional se prive de efectos la decisión policiva y se le permita invadir el espacio público, so pretexto de proteger el derecho al debido proceso y al trabajo, es pretender obtener una decisión judicial soslayando la acción contenciosa...” (f. 78 ib.), por lo cual afirmó que “no es procedente la solicitud de tutela impetrada”.

D. Respuesta del Departamento de Policía Cundinamarca, Distrito Nueve

De igual forma, “no se puede pasar por alto que la accionante ejerce su actividad invadiendo el espacio público y sin autorización del competente para el caso en comento la Alcaldía Municipal, por tal razón se puede observar que la policía lo único que ejerce es una actividad de control de espacio público”.

E. Sentencia de primera instancia

Mediante fallo de octubre 6 de 2010, el Juzgado 2° Promiscuo Municipal de Chía negó el amparo demandado, estimando (fs. 91 a 100 cd. inicial):

“... no puede la accionante pretender que por los procedimientos adelantados por la Policía Nacional, porque es su deber, les corresponda también la carga de brindar una alternativa económica de subsistencia a la peticionaria, pues esa no es su función, ya que únicamente le corresponde velar por el cumplimiento de la ley, en este caso del decreto referido a la conservación y recuperación del espacio público, sin que se les pueda imponer obligaciones que ni la ley ni la Constitución les atribuye.”

Luego de expresar otros argumentos similares, declaró la improcedencia de la acción, afirmando además que la actora cuenta “con otros medios de defensa judiciales y no se configura un perjuicio irremediable en la forma que la jurisprudencia lo señala para que de manera excepcional proceda la acción de tutela como mecanismo transitorio”.

F. Impugnación

Mediante memorial presentado el 11 de octubre de 2010, la accionante expresó su desacuerdo con la decisión antes reseñada, la cual impugna insistiendo, básicamente, en los argumentos expresados en la formulación de la demanda de tutela y señalando además que “la venta de obleas en el parque principal del Municipio ha sido mi única entrada e ingreso laboral durante los últimos 28 años de mi vida, no se hacer cosa distinta... cómo no voy a sufrir perjuicio irremediable... si me desalojan sin ofrecerme alternativa alguna... ”.

G. Sentencia de segunda instancia

El Juzgado Laboral del Circuito de Zipaquirá, mediante providencia de noviembre 9 de 2010, confirmó la decisión recurrida, entre otras consideraciones porque “la demandante no ha demostrado la existencia de ese perjuicio irremediable que estructure la procedencia de la tutela, pues no aparece establecido en el expediente ni mencionó en la petición de protección que el ingreso que proviene de esa actividad sea el único para la satisfacción de sus necesidades y las de su núcleo familiar y de este no se conoce su configuración, solamente que tiene esposo como refiere la anotación de la minuta de guardia de la Estación de Policía de Chía...”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, la decisión tomada dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se analiza

Determinará esta Sala de Revisión si los derechos invocados por Myriam Camargo Orduz, fueron vulnerados por la Policía Nacional y la Alcaldía de Chía, al haber sido desalojada del lugar donde efectuaba la “venta de obleas”, de donde fue erradicada por la Policía Nacional, particularizada por ella en uno de sus agentes, con el respaldo derivado del decreto proferido en mayo 28 de 2008 por el Alcalde de Chía, que hace referencia a los vendedores ambulantes y alude a “comisionar y autorizar con amplias facultades a las Inspecciones de Policía y al Comando del IV Distrito Policía... para imponer sin privilegios y drásticamente las

sanciones” (fs. 63 y 64 ib.).

Sin embargo, la actora señala que hace cerca de 28 años es “vendedora de obleas” autorizada y que abruptamente se le despojó de su “única herramienta de trabajo”, sustento también frente a sus padecimientos de salud.

Tercera. La existencia de otro mecanismo de defensa judicial eficaz hace improcedente la acción de tutela, salvo que exista un perjuicio irremediable. Reiteración de jurisprudencia

La Corte Constitucional reiteradamente ha señalado que uno de los factores de procedencia de la acción de tutela está supeditado a la inexistencia o ineficacia del medio de defensa judicial ordinario, o sea, si es idóneo para restablecer el derecho atacado, situación que determinará el juez de tutela en el caso concreto, frente a los hechos y al material probatorio correspondiente¹.

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un mecanismo de naturaleza subsidiaria para la protección de los derechos fundamentales, que sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial². De lo anterior se colige que no es finalidad de esta acción ser una vía alternativa a los otros medios jurisdiccionales existentes, de modo que pueda utilizarse uno u otro indistintamente, ni fue diseñada para desplazar a los jueces regulares del ejercicio de sus atribuciones comunes.

Sin embargo, repítase que la existencia de otro medio de defensa judicial no convierte per se en improcedente la acción de tutela, pues debe tenerse en cuenta, (i) si se utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; y (ii) que los medios regulares con que cuente el interesado sean idóneos para obtener la protección requerida, con la urgencia que sea del caso³.

Frente a la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando se esté frente a un perjuicio irremediable, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que únicamente se considerará tal magnitud cuando “dadas las circunstancias del caso particular, se constate que (iii) el daño es cierto e inminente, esto es, que no se debe a conjeturas o especulaciones, sino que se halla sustentado en la apreciación razonable de hechos reales y apremiantes; (iv) que involucra gravedad, desde el punto de vista de su incontrastable trascendencia y de la naturaleza del derecho fundamental que lesionaría; y (v)

de urgente atención, en el sentido de que sea necesario e inaplazable precaverlo o mitigarlo, evitando que se consume una lesión antijurídica de connotación irreparable” 4.

Así, en virtud del referido carácter subsidiario de esta acción, es deber de los jueces verificar el cumplimiento de tales requisitos, de manera estricta. No obstante, existen situaciones en las que el análisis de procedibilidad de la tutela deberá efectuarse con un criterio más amplio, en virtud de la condición de quien solicite la protección, es decir, cuando el titular del derecho conculcado o en riesgo merezca especial amparo constitucional (e. gr., niño, mujer con protección laboral reforzada, anciano, discapacitado, miembro de grupo minoritario o persona en situación de pobreza extrema)5.

Esta corporación6, en desarrollo de diversos preceptos constitucionales, ha abordado la controversia generada alrededor de la obligación estatal de velar por la integridad del espacio público, frente a la ocupación del mismo por parte de ciudadanos que han ocupado ciertas zonas para ubicar su vivienda o desarrollar actividades comerciales de manera informal.

El artículo 82 de la carta, establece que es “deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. En concordancia con esa norma, el artículo 63 superior dispone: “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.”

Así mismo, el artículo 132 del Decreto 1355 de 1970, “por el cual se dictan normas sobre policía”, establece: “Cuando se trate de la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición.”

Adicionalmente, cabe destacar que de acuerdo a lo consagrado en el artículo 366 de la carta, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, frente a lo cual esta corporación ha señalado7: “La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los

ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos.”

Ahora bien, la facultad de adelantar actuaciones tendientes a la recuperación del espacio público puede ejercerse siempre y cuando se respete el debido proceso judicial o policivo correspondiente y se tracen políticas que garanticen que quienes habían afincado una confianza legítima, no quedaran desamparados.

En ese orden de ideas, corresponde a las autoridades administrativas velar por el cumplimiento de las reglas relativas a ese debido proceso, respecto de las diligencias de desalojo del espacio público, en procura de evitar atropellos contra quienes de una u otra manera resulten afectados con la citada medida.

En procura de proteger el interés general, cabe destacar que no sólo se debe dar aplicación a los presupuestos procesales tendientes a la protección del espacio público, pues adicionalmente se ha de buscar soluciones adecuadas a favor de la población vulnerable, para que la restitución genere el menor traumatismo posible, frente a quienes asumieron una expectativa provechosa, por la permisividad con la que fueron tratados durante largo tiempo.

De acuerdo con lo expuesto, cabe resaltar que las políticas públicas y las medidas para resolver los problemas relacionados con la recuperación y protección del espacio público, deben ceñirse entonces a una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad que rodea cada caso en particular. En tal sentido, la sentencia T-773 de septiembre 25 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, señaló:

“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.”

Es claro, de tal manera, que si bien la administración debe hacer valer el respeto por el espacio público, ello no significa que de manera desproporcionada pueda adoptar medidas en contra de las personas que, a falta de otra posibilidad de sustento para ellas y sus familias, se han visto en la necesidad de ubicarse en espacios que pertenecen a la comunidad.

En consecuencia, las autoridades encargadas de dar aplicación a las políticas de preservación del interés general, deben velar por minimizar el daño que eventualmente se cause a las personas afectadas con las órdenes de desalojo, para lo cual se desarrollarán programas especiales de atención a la población en estado de indigencia o pobreza, o que, por ejemplo, haya sido víctima de desplazamiento forzado y se vea obligada a utilizar el espacio público, a falta de alternativa para procurarse una morada y/o un medio de subsistencia.

Frente al presente caso, es necesario analizar lo concerniente al principio de confianza legítima, el cual se deriva del artículo 83 superior, al estatuir 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”.

Tal norma constitucional ha sido desarrollada por esta corporación, implicando, de una parte, el deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas y, de otra, el derecho a esperar

que los demás obren de la misma forma⁹. Ello se predica de todas las relaciones comunitarias y asume especial relevancia cuando participa la administración pública, en cualquiera de sus formas, dado el poder del que se encuentra investida. De tal manera, toda la actividad del Estado se ha de desarrollar dentro del respeto al acto propio y a la confianza legítima.

La Corte Constitucional ha indicado que es deber de la administración 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 resulten contrarias a sus expectativas legítimamente fundadas, basado como está el principio de confianza legítima en que las autoridades públicas no pueden alterar, en forma inopinada y súbita, las reglas que gobiernan las relaciones del Estado con los asociados.

Sin embargo, de este principio no se puede derivar intangibilidad e inmutabilidad en las relaciones jurídicas que generan confianza para los administrados; el punto es que frente a situaciones susceptibles de modificación, el cambio de enfoques y entendidos no puede implementarse de manera abrupta e intempestiva, correspondiéndole a la administración asumir medidas para que la variación sea indispensable, justa, proporcional y lo menos traumática posible.

Con base en las anteriores reflexiones, corresponde ahora verificar si ha de prosperar la acción de tutela incoada para la protección de los derechos fundamentales que reclama la accionante, en el asunto que se revisa.

Sexta. El caso bajo estudio

6.1. De acuerdo con las manifestaciones y pruebas allegadas al expediente, se observa que la Alcaldía de Chía, mediante Decreto N° 045 de 1993, prohibió “la venta ambulante de comestibles, frutas, víveres, verduras, afines y mercancías en general en todas las vías públicas de la jurisdicción territorial del municipio de Chía”. Sin embargo, dentro del expediente se encuentra una autorización del Alcalde de Chía a la señora Myriam Camargo Orduz “para vender obleas”, advirtiéndole que “debe conservar el sitio en perfecto estado de limpieza y mantener una caneca para que los clientes depositen las basuras” (enero 25 de

2002, f. 30 cd. inicial.).

6.2. La autoridad municipal, en lugar de plantear soluciones alternativas, respondió que “pretender como lo hace la accionante, que mediante la acción constitucional se prive de efectos la decisión policiva y se le permita invadir el espacio público, so pretexto de proteger el derecho al debido proceso y al trabajo, es pretender obtener una decisión judicial soslayando la contenciosa” (f. 78 ib.), sin tener en cuenta que la señora Camargo Orduz, mediando un consentimiento previo y expreso de la administración municipal, ocupa ese terreno hace muchos años, para desarrollar una actividad comercial informal, de la cual deriva su única fuente de ingresos.

6.3. Al respecto, esta Sala de Revisión estima pertinente reiterar lo expuesto en la sentencia T-210 de marzo 23 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez, en cuanto el actuar de la administración para la recuperación del espacio público no puede ser absoluto, debiendo desarrollarse dentro de los límites de los principios y valores constitucionales. Así se indicó en dicho fallo:

“... se trata de un concepto que se deriva de los principios de la buena fe¹⁰ y de la seguridad jurídica¹¹ y que se erige como un límite a la actuación de la Administración. Así, cuando, debido a hechos objetivos de las autoridades se le genera al particular ‘la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior’¹² y la convicción de que su actuar tiene una imagen de aparente legalidad¹³, estas no pueden crear cambios sorpresivos que afecten al particular y, en esta medida, deben ofrecerle tiempo y medios para que se pueda ajustar a la nueva situación.

En este orden de ideas, esta Corporación ha establecido que, en virtud de la confianza legítima, el deber constitucional y legal de la Administración de preservar el espacio público, no puede ser ejercido de manera sorpresiva e intempestiva cuando se presentan los requisitos de aquella figura. Por este motivo, las medidas de desalojo del espacio público deben estar antecedidas de un cuidadoso estudio de las condiciones y características de la realidad de cada ocupante en particular¹⁴.”

Conforme a lo expuesto, la decisión adoptada por la Alcaldía y ejecutada por miembros de la Policía Nacional, desconoció el principio de confianza legítima de la actora, pues si bien la administración tiene el deber constitucional de velar por la protección integral del espacio

público, a fin de garantizar el acceso general al goce y utilización común de las áreas colectivas, las autoridades respectivas deben buscar que la guarda del interés común no obligue a los administrados, especialmente si se hallan en una situación de debilidad manifiesta por sus condiciones físicas y/o económicas, a soportar una sorpresiva carga, impidiendo abruptamente lo que antes permitían.

6.4. Cabe destacar que le corresponde a la Alcaldía accionada, permisiva como fue hacia el indebido uso del espacio público, ofrecer la implementación de medidas alternativas en el proceso de reubicación, o inclusión en planes alternos para las personas desalojadas, pues no es aceptable que rompa la actitud pasiva asumida durante años, sin ofrecer programas adecuados, con medidas que hagan más llevadera la situación sobreviniente, con el acceso a una opción que posibilite la subsistencia de la persona afectada y de su familia, sino también para la continuidad de la actividad comercial condescendida.

Al no facilitar el ente territorial demandado una alternativa para atemperar la confianza legítima, en salvaguarda de los derechos fundamentales de la accionante, corresponde estudiar la situación de la señora Myriam Camargo Orduz a fin de verificar su condición personal, familiar, social y económica, con el objetivo de establecer la necesidad y el tipo de programa de transición, que resulte condigno a su caso.

6.5. Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión revocará el fallo proferido en noviembre 9 de 2010 por el Juzgado Laboral del Circuito de Zipaquirá, por medio del cual confirmó el que en octubre 6 de 2010 adoptó el Juzgado 2° Promiscuo Municipal de Chía; en su lugar, concederá la tutela, para ser consecuente con la confianza legítima y tutelar los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital, invocados por la actora.

En tal virtud, se ordenará a la Alcaldía de Chía, a través de su respectivo titular, que en el perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, si aún no lo ha efectuado, inicie la verificación de la situación personal, familiar, social y económica de la señora Myriam Camargo Orduz, con el fin de establecer y hacer realizar el tipo de alternativa oficial aplicable a su caso, para que con previo acuerdo y en un lapso no superior a veinte (20) días, sea incluida en un programa que se adelante en ese municipio, que le permita acceder, en un sitio autorizado apropiado, a una expedita actividad comercial igual o similar a la que venía desarrollando.

También se dispondrá que el Alcalde de Chía, como primera autoridad de Policía de ese municipio, quien por conducto del respectivo comandante (art. 315-2 Const.) imparte las órdenes que la Policía Nacional debe cumplir “con prontitud y diligencia”, por lo cual la tutela concedida no involucra a dicha institución, posibilite, de ser pertinente solicitando la correspondiente acción disciplinaria, la averiguación frente al mal trato que presuntamente realizó un policial, quien, según lo expresado por la actora, le retiró descomedidamente los implementos de trabajo que ella tenía en el espacio público.

II. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia dictada en noviembre 9 de 2010 por el Juzgado Laboral del Circuito de Zipaquirá, por medio de la cual confirmó la proferida en octubre 6 del mismo año por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Chía, negando el amparo solicitado en la acción de tutela interpuesta por la señora Myriam Camargo Orduz, contra la Policía Nacional y la Alcaldía de Chía, Cundinamarca. En su lugar, en protección de la confianza legítima, se dispone TUTELAR los derechos al trabajo y al mínimo vital de la mencionada señora.

Segundo.- En consecuencia, ORDENAR a la Alcaldía de Chía, a través de su respectivo titular, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, si aún no lo ha efectuado, inicie la verificación de la situación personal, familiar, social y económica de la demandante, con el fin de establecer y hacer realizar el tipo de alternativa oficial aplicable a su caso, para que con previo acuerdo y en un lapso no superior a veinte (20) días, la señora Myriam Camargo Orduz sea incluida en un programa que se adelante en ese municipio, que le permita acceder, en un sitio autorizado apropiado, a una expedita actividad comercial igual o similar a la que venía desarrollando.

El Alcalde de Chía también deberá, solicitando la correspondiente acción disciplinaria si lo

estima pertinente, hacer efectiva la averiguación sobre el mal trato que presuntamente realizó un policial, quien, según lo expresado por la actora, le retiró descomedidamente los implementos de trabajo que ella tenía en el espacio público.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

1 Cfr. T-1019 de octubre 17 de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

2 En este sentido pueden ser consultadas, entre muchas otras, las sentencias T-600 de agosto 1° de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1198 de noviembre 15 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-321 de marzo 21 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

3 T-384 de julio 30 de 1998, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

4 T-1316 de diciembre 7 de 2001, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

6 Cfr. T-895 de noviembre 11 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

7 SU-360 de mayo 19 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

8 T-729 de agosto 25 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

9 C-544 de diciembre 1° de 1994 y C-496 de octubre 3 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía.

10 “En efecto, en virtud del principio de la buena fe: ‘nadie puede cambiar su propio designio en perjuicio de otro’. Ello encuentra sustento en la concepción de la sociedad romana, según la cual es costumbre observar y legítimo esperar, en las relaciones entre hombres probos, el que se honre la confianza en el cumplimiento de las expectativas recíprocas, pues tanto ‘fides’ como ‘bona fides’ indican la fidelidad en el cumplimiento de las expectativas generadas en la contraparte, inclusive independientemente del hecho de que las mismas obedezcan a una palabra dada’, (en NEME VILLAREAL, Marta Lucía, Venire contra factum proprium, prohibición de obrar contra los actos propios y protección de la confianza legítima. Tres maneras de llamar a una antigua regla emanada de la buena fe, Estudios de derecho civil, obligaciones y contratos, Universidad Externado de Colombia, 2003).”

11 “Así, de acuerdo a VIANA CLEVES, la confianza legítima es un principio que se deriva del principio de la seguridad jurídica que, a su vez, nace de la cláusula constitucional indeterminada de Estado Social de Derecho. En este sentido, se puede afirmar que: ‘el principio de seguridad jurídica fundamenta el principio de confianza legítima. El principio de seguridad jurídica protege la pretensión que tiene todo individuo a la certeza o estabilidad de las situaciones jurídicas’.”

12 “Sentencia T-079 de 2008 en la que se estudió el caso de una señora cuya vivienda fue demolida por la Administración debido a estar situada en una zona de alto riesgo. En este caso, la Administración le exigió, para ser beneficiaria del subsidio de vivienda familiar, demostrar la propiedad del bien inmueble y el pago de unas sumas de dinero.”

13 “Sobre este punto es necesario tener en cuenta que la confianza legítima se predica no sólo respecto de situaciones jurídicas conformes a derecho sino también respecto de situaciones jurídicas que se encuentran, hasta cierto punto, por fuera de la protección del ordenamiento jurídico pues, como bien lo señala GONZÁLEZ PEREZ, ‘la confianza legítima debe protegerse cuando exista certeza en el mantenimiento de determinadas situaciones, aunque no sean del todo conformes a derecho’(En El principio General de la Buena Fe en el

derecho administrativo, Madrid, Ed. Civitas, 5ª edición, 2009 pp. 52 a 53). Esto es así debido a que el punto fundamental de la protección de la confianza legítima no es la legalidad de la conducta sino la presencia de la buena fe por parte del administrado. De allí que esta Corporación haya, en varias oportunidades, protegido a los ocupantes del espacio público aunque la ocupación de dichos espacios se encuentre abiertamente prohibida por el ordenamiento jurídico.”

14 “Así, por ejemplo, en la sentencia T- 200 de 2009, en la que se estudió un caso en el que al petitionario le habían ordenado desalojar un bien de uso público ubicado en la zona de protección de un corredor férreo, la Corte manifestó que se verificara ‘la situación personal, familiar, social y económica del accionante, con el fin de establecer el tipo de programa estatal aplicable a su caso...’.”