

Sentencia T-679/17

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Formas previstas por ordenamiento jurídico

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Persona natural que actúa en defensa de sus propios intereses

LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Autoridad pública

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Juez debe verificar si ante la existencia de otro medio de defensa judicial, éste es eficaz e idóneo

ACCION DE TUTELA Y REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD-Flexibilidad en caso de sujetos de especial protección constitucional

ACCION DE TUTELA CONTRA DECISIONES ADOPTADAS EN PROCESOS POLICIVOS DE RESTITUCION DE BIENES PUBLICOS-Procedencia excepcional

La Corte ha determinado que, cuando se trata de solicitudes de amparo relacionadas con actos administrativos adoptados por autoridades administrativas en juicios policivos de

restitución de bienes públicos, la acción de tutela, por regla general, se torna improcedente, debido a la existencia de mecanismos ordinarios de defensa judicial. Sin embargo, excepcionalmente, conforme a las reglas de procedencia definidas por la Constitución (artículo 86 Superior) y la ley (artículo 6 del Decreto 2591 de 1991), tal acción constitucional procederá: (i) como mecanismo definitivo, cuando el medio de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo carezca de idoneidad o eficacia para salvaguardar los derechos del peticionario; o (ii) como mecanismo transitorio de amparo, para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

MADRE CABEZA DE FAMILIA-Presupuestos jurisprudenciales para que una mujer sea considerada como tal

(i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental ó, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar.

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO CELEBRADO ENTRE UNA ENTIDAD DEL ESTADO Y UN PARTICULAR-Régimen jurídico aplicable

TERMINACION DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO ESTATAL-Debido proceso administrativo

TERMINACION DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO ESTATAL-Jurisprudencia del Consejo de Estado

DEBIDO PROCESO-Aplicación a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Concepto y alcance

## DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Definición

La Corte ha definido el debido proceso administrativo como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Lo anterior, con el objeto de “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.

DERECHO AL TRABAJO, A LA VIDA DIGNA Y MINIMO VITAL-Orden a Alcaldía Municipal dar cumplimiento al proceso de subasta de cubículos de plaza de mercado permitiendo la participación de la accionante en dicho proceso

Referencia: Expediente T-6.195.094

Acción de tutela interpuesta por Margarita Rodríguez contra la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander-.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

## ANTECEDENTES

## LA DEMANDA DE TUTELA

1. 1. El trece (13) de enero de dos mil diecisiete (2017), la señora Margarita Rodríguez interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Oiba –Santander-, con el fin de que sean protegidos sus derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, debido proceso y trabajo. En consecuencia, solicitó que se le ordene a la entidad accionada que suspenda todo acto administrativo por medio del cual se vulneren los derechos fundamentales antes mencionados.

## B. HECHOS RELEVANTES

2. La accionante tiene cincuenta y un (51) años de edad, manifestó ser madre cabeza de familia, teniendo a su cargo a: (i) su hija, Diana Carolina Rincón Rodríguez, de veinticuatro (24) años de edad, que padece cuadriplejia espástica, parálisis cerebral y retraso mental; (ii) su hermano, Henry Martínez Rodríguez, de cuarenta y un (41) años de edad, quien padece retraso mental no especificado, con otros deterioros del comportamiento e hiperlipidemia mixta; y (iii) su esposo, Angelino Rincón Jerez, que para el momento de interposición de la acción de tutela se encontraba detenido en prisión domiciliaria, por lo que no podía trabajar.

3. Según informó la accionante en su escrito de tutela, durante diecinueve (19) años, contrató con la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander- el Cubículo No. 7 de la plaza de mercado del mencionado municipio, para la comercialización de comidas y bebidas. Así mismo, manifestó la tutelante que dicha actividad constituye su única fuente de ingreso.

4. Para el año dos mil dieciséis (2016), la accionante suscribió el respectivo contrato de arrendamiento sobre el Cubículo No. 7 con la Alcaldía municipal, el cual tenía como fecha de inicio el primero (1) de enero de dos mil dieciséis (2016) y fecha de terminación el treinta y uno (31) de diciembre del mismo año.

5. La actora afirmó que durante el año dos mil dieciséis (2016) la administración municipal, en cabeza del señor Carlos Miguel Durán Rangel, la persiguió e intimidó por no haberlo acompañado en los comicios electorales de dos mil quince (2015).

6. Según la señora Rodríguez, en el año dos mil dieciséis (2016) le fue manifestado de manera verbal por parte de funcionarios de la administración que: (i) no le sería renovado el contrato de arrendamiento para el año dos mil diecisiete (2017); y (ii) debería desocupar el Cubículo No. 7 a partir del nueve (9) de enero del mismo año, por orden del alcalde Carlos

Miguel Durán Rangel.

7. Mediante oficio del siete (7) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), la administración municipal informó a la accionante que: “de acuerdo a lo establecido en la cláusula segunda del contrato de arrendamiento suscrito entre Usted y la Administración Municipal, se pactó un plazo de un año, el cual finaliza el 31 de diciembre de 2016”.

8. Según la actora, dicho oficio no puede tenerse como preaviso de terminación del contrato de arrendamiento, puesto que en éste no se le advirtió expresamente sobre el hecho de no renovación de su contrato, ya que únicamente se le informó sobre el plazo pactado en el mismo.

9. Como consecuencia de lo anterior, el trece (13) de enero de dos mil diecisiete (2017) la accionante decidió interponer acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander-, con el fin de que se amparen sus derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, debido proceso y trabajo, buscando que se ordene a la entidad accionada que suspenda todo acto administrativo por medio del cual se vulneren los derechos fundamentales antes mencionados.

10. Según lo manifestado por la accionante en el escrito de tutela, por órdenes del Alcalde de Oiba -Santander- se le impidió pagar el canon de arrendamiento correspondiente al Cubículo No. 7 ubicado en la plaza de mercado en el Banco Davivienda, por lo cual tuvo que desplazarse hasta el municipio de San Gil -Santander- para cumplir con el pago de dicha obligación arrendataria. Asimismo, señaló la actora que se encuentra pagando una cuota de \$200.000.00 ante COOMULDESA, institución ante la cual solicitó un crédito para cubrir gastos de alimentación y medicina de sus familiares enfermos, por cuanto, en algunas ocasiones la EPS no le suministra los medicamentos prescritos por los médicos tratantes.

## C. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

11. Mediante escrito del diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017), la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander- dio contestación a la demanda manifestando que: (i) el contrato de arrendamiento celebrado con la tutelante tenía un término perentorio que vencía el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciséis (2016); (ii) los contratos estatales no se prorrogan en forma automática; y (iii) a la accionante se le comunicó con tres (3) meses de anticipación sobre la fecha de terminación del mencionado contrato.

12. Sumado a esto, señaló que la Secretaría de Salud Departamental de Santander requirió de forma verbal a la Administración municipal para que realizara las obras necesarias y adecuara los cubículos de la plaza de mercado debido a que éstos no cumplían con las recomendaciones fitosanitarias para el consumo de comidas y bebidas. Por ello, dicha Administración se vio obligada a notificarle a los arrendatarios de locales que el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) terminaban sus contratos, con el fin de poder realizar las adecuaciones necesarias y exigidas por la Secretaria de Salud.

13. Asimismo, sostuvo que “si la arrendataria consideró el incumplimiento del contrato de arrendamiento por parte de la Administración Municipal, debe recurrir mediante acción contractual ante los Jueces Administrativos de San Gil, previo cumplimiento del Requisito de Procedibilidad ante el Procurador Judicial de Asuntos Administrativos, y no al mecanismo de Tutela, pues este es improcedente”.

## D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Oiba -Santander-, el veinticuatro (24) de enero de dos mil diecisiete (2017)

14. Mediante sentencia del veinticuatro (24) de enero de dos mil diecisiete (2017), el Juzgado Promiscuo Municipal de Oiba -Santander- decidió tutelar el derecho fundamental al debido proceso de la accionante, ordenándole a la Alcaldía Municipal demandada a respetar este derecho en el contrato de arrendamiento del Cubículo No. 7 ubicado en la plaza de mercado de Oiba -Santander-, celebrado con la señora Rodríguez, y aclarando que en caso de que deseara darlo por terminado, debía acudir a las instancias judiciales pertinentes, respetando las formas procesales que establece la Ley 80 de 1993 y las demás normas concordantes.

15. En este sentido, consideró el juez de instancia que la Administración Municipal de Oiba -Santander- debió observar el procedimiento para dar por terminado el contrato de arrendamiento, previsto en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993. Sobre el particular, manifestó que la accionada no probó que emitiera un acto administrativo motivado donde expresara la voluntad de terminar el contrato de arrendamiento suscrito con la accionante, y que dicha terminación obedecía a la remodelación de los locales de la plaza de mercado, acto que además debía tener una antelación no menor a cuatro (4) meses a la fecha de terminación del mismo, así como tampoco efectuó la liquidación unilateral, conforme lo exigen las normas de contratación estatal.

## Impugnación

16. Por medio de escrito presentado el veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017), la entidad accionada impugnó la decisión de primera instancia al considerar que el juez otorgó una interpretación indebida a lo dispuesto en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993. Lo anterior, por cuanto los contratos de arrendamiento estatales no son de tracto sucesivo y, por ende, ni son objeto de prórroga automática o renovación tácita, ni les son aplicables las normas previstas en dichos artículos.

Sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro –Santander-, el veintidós (22) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

17. Mediante sentencia del veintidós (22) de febrero de dos mil diecisiete (2017), el Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro –Santander- decidió revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarar la improcedencia de la acción de tutela debido a que no se verificó la existencia de un perjuicio irremediable, ni se dio cuenta de las razones por las cuales considera que los medios de defensa judicial ordinarios son insuficientes para cuestionar la legitimidad de los actos administrativos.

18. Por medio de auto del treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017), la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de la Corte Constitucional dispuso la selección para revisión del expediente T-6.195.094, correspondiéndole esta labor al Magistrado Alejandro Linares Cantillo.

19. Mediante auto del veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), el Magistrado sustanciador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional, decretó pruebas en sede de revisión, con el fin de recaudar elementos de juicio relevantes para el proceso. En consecuencia, en dicho auto se resolvió lo siguiente:

“PRIMERO. Por Secretaría General de esta Corte, OFÍCIESE a la señora Margarita Rodríguez, quien actúa en calidad de accionante en el presente asunto, para que dentro del término de los dos (2) días siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, informe:

i. (i) ¿Quiénes integran actualmente su núcleo familiar, de dónde derivan sus ingresos económicos y si tienen alguna profesión, arte u oficio? Para el efecto, se sirva remitir copia de los documentos de identidad de todos los integrantes del grupo familiar con el que convive.

() Si es dueña de bienes muebles o inmuebles, indicando, en caso positivo, ¿cuál es su valor y la renta que pueda derivar de ellos?

() ¿Cuál es su situación económica actual?, señalando ¿quiénes dependen económicamente de la accionante?

() ¿Hasta qué fecha tuvo lugar el pago del canon de arrendamiento, correspondiente al cubículo No. 7 de la plaza de mercado del municipio de Oiba?

() Asimismo, se sirva informar si tuvo lugar la restitución del inmueble por parte de la Alcaldía. De ser el caso, se sirva aportar copias de los documentos que soporten dichas actuaciones de la administración.

() Si debido a la terminación del contrato de arrendamiento ¿se reubicó por sus propios medios en otro lugar del municipio de Oiba –Santander-? ¿Qué actividad económica o comercial desempeña actualmente?

() Si suscribió con la Alcaldía, acta de liquidación del contrato de arrendamiento. De ser el caso, se sirva aportar copias de dicha acta de liquidación.

( ) Si ha iniciado alguna acción ante la jurisdicción contencioso administrativa, con el fin de objetar las decisiones de la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander- que se cuestionan en el presente caso.

( ) En cuanto a las afirmaciones, relacionadas con las dificultades de atención en salud que presentan las personas a su cargo, especificar (i) estado de salud de las personas dependientes, (ii) afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, (iii) cuáles son las negativas de la entidad prestadora de salud, y si dichas condiciones ya fueron superadas y la correspondiente EPS se encuentra cumpliendo con sus obligaciones.

Para dar respuesta a lo anterior, remita a esta Corte, las pruebas o soportes correspondientes. La información podrá ser enviada al buzón: [secretaria2@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria2@corteconstitucional.gov.co).

SEGUNDO. Por Secretaría General de esta Corte, OFÍCIESE al señor Carlos Miguel Durán Rangel, Alcalde del municipio de Oiba -Santander-, o quien haga sus veces, para que dentro del término de los dos (2) días siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, proceda a informar:

i. (i) Sobre las razones que llevaron a la terminación del contrato de arrendamiento del cubículo No. 7 de la plaza de mercado del municipio, suscrito entre la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander- y la señora Margarita Rodríguez.

( ) ¿Hasta qué fecha tuvo lugar el pago del canon de arrendamiento, correspondiente al cubículo No. 7 de la plaza de mercado del municipio de Oiba?

() ¿Cuál fue el procedimiento para dar por terminado el contrato de arrendamiento suscrito entre la señora Margarita Rodríguez y la Alcaldía Municipal de Oiba –Santander-?

() Remitir copia de la liquidación correspondiente al contrato de arrendamiento suscrito con la señora Margarita Rodríguez, así como de los documentos que soporten la restitución del inmueble por parte de la accionante.

() Si existe alguien que se encuentre realizando alguna actividad económica en el cubículo No. 7 de la plaza de mercado del municipio de Oiba –Santander- y, en caso afirmativo, cuál fue el proceso que se surtió para suscribir el contrato con dicha persona.

Para dar respuesta a lo anterior, remita a esta Corte, las pruebas o soportes correspondientes. La información podrá ser enviada al buzón: [secretaria2@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria2@corteconstitucional.gov.co).

TERCERO. En cumplimiento del artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional, PONER a disposición de las partes o de los terceros con interés, todas las pruebas recibidas en virtud de lo dispuesto en el presente auto, para que se pronuncien sobre las mismas en un término de un (1) día calendario a partir de su recepción”.

20. Con el fin de realizar una adecuada valoración de las pruebas allegadas por las partes, mediante Auto del dieciocho (18) de octubre de 2017 la Sala Tercera de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de la Corte, resolvió “SUSPENDER los términos del presente proceso por un periodo de un (1) mes, contado a partir de la fecha del presente auto”.

21. Mediante escrito recibido en la Secretaría General de esta Corte el diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017), la señora Margarita Rodríguez dio respuesta a las solicitudes de información requeridas por medio del auto de pruebas (ver supra, numeral 19).

22. La actora manifestó que las personas que conforman su núcleo familiar y con las que convive son (i) su hija, Diana Carolina Rincón Rodríguez, de veinticuatro (24) años de edad, quien padece retraso mental, encefalopatía, diplejía espástica y otros trastornos, contando actualmente con pérdida de capacidad laboral del 54.42%; y (ii) su hermano, Henry Martínez Rodríguez, de cuarenta y un (41) años de edad, a quien se le diagnosticó hiperlipidemia mixta, discapacidad mental leve y otros deterioros del comportamiento. Asimismo, señaló que su esposo, Angelino Rincón Jerez, convivió con ella en su domicilio hasta el treinta y uno (31) de julio del dos mil diecisiete (2017), pues tenía medida de aseguramiento, y actualmente se encuentra con medida intramural en la cárcel Berlín del Socorro -Santander-, a pesar de lo cual ella sigue apoyándolo económicamente en sus necesidades.

23. Sostuvo que el 100% de sus ingresos provienen de la venta de comidas y bebidas que desarrolla desde hace más de diecinueve (19) años en la plaza de mercado del municipio de Oiba -Santander-. Adicionalmente, afirmó que el único bien del que es propietaria es una casa ubicada en el Barrio la Feria del municipio de Oiba -Santander-, la cual se encuentra afectada con patrimonio familiar, con avalúo catastral por \$26.792.000 y por la cual se paga un impuesto predial en promedio de \$191.474 pesos.

24. En el mismo sentido, indicó que se encuentra en una situación económica difícil pues no solo tiene a cargo a su hija y su hermano, sino que también tiene varias obligaciones pendientes como lo son un crédito con COOMUDELSA con pagos mensuales de \$200.000, de los cuales están pendientes 25 cuotas. Asimismo, señaló que debe cancelar un seguro

médico de la familia por un valor de \$228.000 el cual se encuentra en cabeza de su esposo y es necesario pagar debido a que él padece ciertas enfermedades como diabetes, problemas cardiacos, de colesterol y tensión.

25. Afirmó que mientras estuvo en el Cubículo No. 7 ubicado en la plaza de mercado del municipio de Oiba -Santander- y hasta el treinta (30) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), pagó oportunamente el canon de arriendo, el cual era de \$62.000 pesos mensuales más los servicios públicos.

26. Según la actora, la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander- adelantó un proceso verbal abreviado por ocupación de un bien inmueble de utilidad pública, razón por la cual, le fue requerida la devolución del local, en la medida que, se trataba de una ocupación ilegal. Dentro de este proceso adelantado contra la señora Rodríguez, fueron aportados los siguientes elementos de juicio:

i. (i) Mediante oficio con fecha del veinticuatro (24) de abril de dos mil diecisiete (2017) la entidad accionada le informó a la actora que dentro de los tres (3) meses siguientes a dicha comunicación era necesario que suspendiera las actividades comerciales que ejercía en el Cubículo No. 7 ubicado en la plaza de mercado del municipio de Oiba -Santander-, con el fin de que se pudieran adelantar los trabajos de remodelación en dicho lugar.

( ) Según consta en el oficio con fecha del diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017), el Inspector de Policía del municipio de Oiba -Santander- le manifestó a la actora que se había iniciado un proceso verbal abreviado en su contra por venir ocupando un bien inmueble de utilidad pública, tras la solicitud de iniciación de dicho procedimiento por parte de la señora María Lucila Sarmiento Aguilar, Secretaria General y de Gobierno de la Alcaldía Municipal.

( ) Mediante Resolución Administrativa No. 001 del ocho (8) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), el Inspector de Policía del municipio de Oiba -Santander-, Mauricio Gamboa Gil, resolvió ordenar a la señora Margarita Rodríguez que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de dicha resolución, debía desocupar el cubículo que venía ocupando en la plaza de mercado.

( ) Contra dicha resolución, el apoderado de oficio de la tutelante interpuso recurso de apelación. La decisión fue confirmada por el Alcalde municipal de Oiba -Santander-, Carlos Miguel Duran Rangel, mediante la Resolución Administrativa No. 762 del catorce (14) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), negando así el recurso de apelación interpuesto por la accionante.

27. La actora señaló que solicitó un permiso para reubicarse mientras terminaban las reparaciones, pero este fue negado argumentando que se estaba realizando una obra en el sector. Como consecuencia de esto, manifestó que se vio obligada a ubicarse en el costado trasero de la plaza de mercado, desempañando sus labores en este lugar, pero destacando que sus ventas, debido a esta ubicación, habían disminuido notablemente y, que no le era dado suscribir un contrato de arrendamiento con un particular que le permitiera estar en una mejor ubicación, debido al alto costo que esto implicaría.

28. La accionante sostuvo que no le fue entregada copia alguna de la liquidación del contrato de arrendamiento. En el mismo sentido anotó que desde enero de mil novecientos noventa y ocho (1998), fecha en la que comenzó a ocupar el Cubículo No. 7 de la plaza de mercado de Oiba -Santander-, nunca le fue entregada copia de liquidación y muchas veces tampoco se le entregaba copia del contrato suscrito por ella con la Administración municipal.

29. La tutelante confirmó no haber iniciado acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo debido al alto costo que esto conlleva. Asimismo, manifestó que le comunicó

al Alcalde el deseo de regresar al Cubículo No. 7 de la plaza de mercado del municipio de Oiba -Santander- una vez finalicen las obras de reparación, ante lo cual le respondieron que no era posible reintegrarla, pues una vez finalizaran las obras, se iba a adelantar un proceso de subasta para que las personas interesadas pudiesen participar en dicho proceso.

30. Por último, señaló que actualmente se encuentra afiliada a la Nueva EPS, siendo su esposo el cotizante y su hija y ella las beneficiarias. Manifestó que está a cargo del pago del seguro debido a que su hija requiere terapias médicas y citas con especialistas. Asimismo, destacó que debe realizarse un procedimiento quirúrgico, el cual ha postergado, pues el mismo implica una etapa de rehabilitación al que no se puede someter debido a que es la única persona en su familia que trabaja.

Información allegada por la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander-

31. Mauro Hernando Acevedo Agudelo, obrando en calidad de apoderado judicial de la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander- dio contestación a las solicitudes de la Corte manifestando que las razones que llevaron a la terminación del contrato de arrendamiento del Cubículo No. 7 de la plaza de mercado de este municipio fueron las siguientes: (i) que entre la accionante y el municipio de Oiba -Santander- se celebró un contrato de arrendamiento desde el primero (1º) de enero de dos mil dieciséis (2016) hasta el treinta y uno (31) de diciembre del mismo año; y (ii) que el Alcalde Municipal, en cumplimiento al plan de desarrollo 2016-2019, se comprometió al arreglo y remodelación de la plaza de mercado y para cumplir con esto, debía celebrar un contrato de obra pública con el fin de adecuar y remodelar los locales que funcionan en este lugar. Sobre este último punto, manifestó que se establecieron unas fechas para la iniciación del contrato de obra pública No. 120 de 2017, razón por la cual no se renovó el contrato con la señora Rodríguez para el año dos mil diecisiete (2017), debido a que se iba a ejecutar la adecuación de los locales de la plaza de mercado.

32. Para sustentar lo anterior, adjuntó el contrato de obra No. 120 de 2017 suscrito entre el municipio de Oiba -Santander- y la Empresa Colombiana de Ingeniería y Consultoría AR S.A.S., el veintisiete (27) de junio de dos mil diecisiete (2017), con plazo de cuatro (4) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio y cuyo objeto es la “adecuación y mejoramiento de los locales de comercialización de alimentos y áreas de servicios en la plaza de mercado del municipio de Oiba -Santander-”.

33. Señaló que la fecha del último pago del canon de arrendamiento correspondiente al cubículo No. 7 lo realizó la accionante el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), para lo cual adjunto el ultimo comprobante de pago recibido por dicha entidad.

34. Manifestó que la terminación se dio con base en la cláusula 9ª del contrato de arrendamiento suscrito entre la actora y la Administración, en donde se acordó un preaviso con el fin de dar por terminado el contrato de común acuerdo en cualquier momento, para lo cual el Secretario General de la Alcaldía le informó a la accionante, el siete (7) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), que el término del contrato se vencía el treinta y uno (31) de diciembre de ese mismo año, mediante un oficio que fue firmado por la actora.

35. En cuanto a la liquidación, destacó que los contratos de arrendamiento tienen establecidos unas formas de pago que se pactan mes a mes, los cuales deben ser realizados por la arrendataria a la arrendadora en una cuenta corriente del banco Davivienda y, debido a que este contrato llegó hasta la fecha pactada para su terminación, no existía la necesidad de liquidarlo, pues la señora Rodríguez presentó su recibo de pago el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), mismo que correspondía a la cancelación del mes de diciembre de ese año, último mes de vigencia del contrato.

36. Por último, señaló que ninguna persona se encuentra realizando actividad en donde está ubicado el Cubículo No. 7, pues éste se encuentra en mejoramiento y adecuación conforme a las exigencias de la Secretaría de Salud Departamental de Santander (ver supra, numeral 12). Asimismo, puso de presente que la accionante actualmente tiene ubicada una caseta en el costado externo de la plaza de mercado, donde hoy en día se encuentra vendiendo los mismos productos que vendía anteriormente.

## . CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

37. Esta Corte es competente para conocer de esta acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del Auto del treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017), expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de esta Corte, que decidió someter a revisión la decisión adoptada por los jueces de instancia.

### B. CUESTIONES PREVIAS – PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

38. En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991 y la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario. Por lo anterior, solo procede como mecanismo de protección definitivo (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; o (ii) cuando existiendo ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, a la luz de las circunstancias del caso concreto. Además, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo

transitorio, el accionante deberá ejercer la acción de tutela en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

39. Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se realizará un análisis en el caso concreto de la procedencia de la acción de tutela.

#### Procedencia de la acción de tutela – Caso concreto

40. Legitimación por activa: Con base en lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional ha concretado las opciones de ejercicio de la acción de tutela, para el que existe la posibilidad “(i) del ejercicio directo, es decir, quién interpone la acción de tutela es a quien se le está vulnerando el derecho fundamental; (ii) por medio de representantes legales, como en el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas; (iii) por medio de apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o, en su defecto, el poder general respectivo; y (iv) por medio de agente oficioso”.

41. En el presente caso, se encuentra acreditado el requisito de legitimación por activa en la medida en que fue interpuesta por la accionante, Margarita Rodríguez, a nombre propio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, de modo que se cumple con el requisito de legitimación por activa.

42. Legitimación por pasiva: De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la

Constitución, así como en los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública.

43. En el caso bajo estudio, se encuentra satisfecho el requisito de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la entidad demandada es la Alcaldía Municipal de Oiba –Santander-, que es una entidad de naturaleza pública, susceptible de demanda de tutela conforme a las normas mencionadas en el numeral anterior.

44. Inmediatez: De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, a pesar de no existir un término de caducidad para acudir a la acción de tutela, ésta debe presentarse en un término prudente y razonable después de ocurrir los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. De este modo, ha dicho este Tribunal que esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el hecho vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse en cada caso concreto, atendiendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

45. En el presente caso se encuentra que: (i) el siete (7) de septiembre de dos mil dieciséis (2016) se le informó a la actora que su contrato con la Administración finalizaba el día treinta y uno (31) de diciembre del mismo año; y (ii) el trece (13) de enero de dos mil diecisiete (2017), la accionante decidió interponer acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Oiba –Santander-. Como se puede observar, el tiempo transcurrido entre la fecha de terminación del contrato de arrendamiento y el momento de interposición del recurso de amparo es supremamente corto, por lo que la Sala considera que se cumple con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y, en consecuencia, se encuentra satisfecho el requisito de inmediatez.

46. Subsidiariedad de la acción de tutela: El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un

perjuicio irremediable”. En consecuencia, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la tutela como mecanismo transitorio para remediar un perjuicio irremediable.

47. La jurisprudencia constitucional ha entendido que el requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando ellas sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. Ha sostenido también que una acción judicial es idónea cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es efectiva cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados.

48. La idoneidad y efectividad de los medios de defensa judicial no pueden darse por sentadas, ni ser descartadas de manera general sin consideración a las circunstancias particulares del caso sometido a conocimiento del juez.

49. Entre las circunstancias que el juez debe analizar para determinar su idoneidad y efectividad se encuentra la condición de la persona que acude a la tutela. En efecto, según la jurisprudencia, la condición de sujeto de especial protección constitucional y la de debilidad manifiesta del accionante son relevantes para analizar si los medios ordinarios de defensa judicial son idóneos y efectivos. Ha sostenido que para estos sujetos el análisis de subsidiariedad de la tutela es flexible.

50. En cuanto a los mecanismos a disposición de la accionante frente al caso aquí analizado, la Sala encuentra que de conformidad con lo señalado por el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer de los procesos “relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una

entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado”. Lo anterior pone de presente que la tutelante, en principio, podría acudir a dicha jurisdicción, mediante la acción de controversias contractuales consagrada en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, buscando que frente “se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas”, pudiendo incluso “solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley”.

51. Por su parte, tratándose de procesos policivos, el artículo 105 de la misma ley dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley, tales como las relacionadas con el amparo de la posesión, la tenencia o la servidumbre. En estos eventos, las autoridades de policía ejercen funciones jurisdiccionales y, en esta medida, las providencias que dictan son actos excluidos del control por parte del juez administrativo.

Sin perjuicio de lo anterior, en cuanto a las decisiones adoptadas por autoridades administrativas en procesos policivos relacionados con la restitución de bienes de uso público, el desalojo y la demolición de inmuebles que invaden el espacio público, entre otros, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han determinado que se trata de actos administrativos que pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por ejemplo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). Ello, por cuanto en dichos procedimientos la autoridad administrativa no actúa en ejercicio de competencias jurisdiccionales que le permiten, entre otras cosas, dirimir imparcialmente un conflicto entre partes, sino en virtud de la función administrativa que contribuye a brindar una protección rápida y efectiva sobre los bienes públicos, permitiendo

atender las necesidades de la comunidad.

En esa medida, la Corte ha determinado que, cuando se trata de solicitudes de amparo relacionadas con actos administrativos adoptados por autoridades administrativas en juicios policivos de restitución de bienes públicos, la acción de tutela, por regla general, se torna improcedente, debido a la existencia de mecanismos ordinarios de defensa judicial. Sin embargo, excepcionalmente, conforme a las reglas de procedencia definidas por la Constitución (artículo 86 Superior) y la ley (artículo 6 del Decreto 2591 de 1991), tal acción constitucional procederá: (i) como mecanismo definitivo, cuando el medio de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo carezca de idoneidad o eficacia para salvaguardar los derechos del peticionario; o (ii) como mecanismo transitorio de amparo, para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

52. En el caso bajo estudio, lo primero que destaca esta Sala es que, conforme a los hechos que motivaron la acción de tutela, la demandante, en principio, podría demandar a la Administración ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, buscando que ésta se pronuncie sobre las controversias surgidas alrededor del contrato suscrito entre las partes aquí en conflicto, pudiendo incluso solicitar la liquidación del mismo. Sin perjuicio de esto, de las pruebas recaudadas en sede de revisión, se pudo constatar que la accionante fue desalojada del Cubículo No. 7 de la plaza de mercado del municipio de Oiba -Santander-, mediante un proceso verbal abreviado, por lo que la demanda contractual contra la accionada no resultaría ser un mecanismo idóneo para la protección de sus derechos.

53. Por su parte, frente a la decisión adoptada en el proceso verbal abreviado, si bien la accionante, a primera vista, contaría con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la legalidad de los actos administrativos que ordenaron la restitución del bien ocupado ilegalmente, lo cierto es que, dentro de los hechos probados y aportados al expediente por las partes, se constata la existencia de varios factores que demuestran que la situación particular de la señora Rodríguez amerita la flexibilización del

requisito de subsidiariedad de la acción de tutela debido a que: (i) se trata de una mujer que tiene a cargo suyo su hija, de veinticuatro (24) años de edad, quien padece retraso mental, encefalopatía, diplejía espástica y otros trastornos, y su hermano, de cuarenta y un (41) años de edad, diagnosticado con hiperlipidemia mixta, discapacidad mental leve y otros deterioros del comportamiento; (ii) la responsabilidad que implica tener a cargo suyo a estas personas es de carácter permanente, en la medida en que éstos conviven en su residencia, requiriendo tratamiento constante y medicamentos para tratar sus enfermedades, lo cual les impide trabajar o generar algún ingreso; (iii) su esposo se encuentra recluso en la cárcel Berlín del Socorro -Santander-, lo que no permite que cumpla sus obligaciones y apoye a la accionante en el mantenimiento de las responsabilidades del hogar; y (iv) es la única persona que responde en su hogar, pues no existen familiares que colaboren con las responsabilidades que demanda el mantenimiento del mismo.

54. Las anteriores consideraciones ponen de presente que la accionante es un sujeto de especial protección constitucional, por ser una madre cabeza de familia. Esto, al comprobarse que la señora Rodríguez cumple con los requisitos para ser considerada como tal, de conformidad con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, que ha señalado que para ser tenida como madre cabeza de familia es indispensable:

(i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental ó, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar”.

55. La anterior situación, como fue mencionado líneas atrás, implica una flexibilización del requisito de subsidiariedad para la accionante, pues su condición de madre cabeza de familia conlleva necesariamente a un análisis más laxo de este requisito de procedencia, frente a la

idoneidad y efectividad de los mecanismos ordinarios a su disposición.

56. Con base en estas consideraciones, para esta Sala resulta evidente que los mecanismos disponibles ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo: (i) por un lado, no resultan idóneos, pues la acción de controversias contractuales, no logra resolver adecuadamente la problemática planteada debido a que la accionante fue desalojada del bien, durante el trámite de esta acción de tutela, mediante un proceso policivo; y (ii) por el otro lado, tratándose de la nulidad y restablecimiento del derecho frente a la decisión adoptada dentro del proceso policivo de restitución de inmueble, se trata de un medio que no resulta efectivo, en la medida en que no es lo suficientemente expedito, especialmente teniendo en cuenta que la actora es una persona de escasos recursos, madre cabeza de familia, que tiene a cargo suyo dos personas que sufren diferentes patologías que les impiden valerse por sí mismas.

57. En consecuencia, la Sala considera que, contrario a lo sostenido por el juez de segunda instancia, la presente demanda de tutela acredita el requisito de subsidiariedad, en tanto quedó demostrado que, por la situación particular de la accionante, así como la de su núcleo familiar, los mecanismos a su disposición ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo carecen de idoneidad y eficacia para proteger los derechos fundamentales de la tutelante y de los sujetos de especial protección constitucional que integran su grupo familiar.

### C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

De conformidad con los hechos expuestos en la Sección I anterior, corresponde a la Sala analizar si:

58. La Alcaldía Municipal de Oiba –Santander-, vulneró los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, debido proceso y trabajo de Margarita Rodríguez, como consecuencia de haber terminado el contrato de arrendamiento sobre el Cubículo No. 7 de la plaza de mercado del municipio de Oiba –Santander-, y haber procedido a la restitución del bien inmueble ocupado por la accionante tras la terminación de dicho contrato.

59. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala procederá a analizar: (i) el régimen jurídico aplicable al contrato estatal de arrendamiento; (ii) el debido proceso administrativo en la terminación del contrato de arrendamiento estatal; y (iii) resolver el caso concreto.

#### D. EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO CELEBRADO ENTRE UNA ENTIDAD DEL ESTADO Y UN PARTICULAR

60. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere ese mismo estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad. Asimismo, el artículo 13 de esta ley dispone que los contratos que celebren las entidades a las que se refiere el artículo 2º de esa norma, se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas por esta ley. De lo anterior se desprende que por disposición misma del Estatuto de la Contratación Estatal, se aplica la integración normativa de esta regulación con el régimen civil y comercial.

61. El artículo 1973 del Código Civil define el contrato de arrendamiento como aquel en el que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado. De esta definición se desprende que son elementos esenciales del

contrato de arrendamiento de bienes (i) la concesión del goce o uso de un bien; (ii) el precio que se paga por el uso o goce del bien; y (iii) el consentimiento de las partes.

62. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que, como lo establece el mismo artículo 13 de la Ley 80 de 1993, las disposiciones civiles y comerciales serán aplicables siempre y cuando no exista regulación especial en aquel Estatuto, lo que conlleva a encontrar ciertos casos en los que se excluye la mencionada integración normativa.

63. En primer lugar, encontramos que, tratándose de entidades estatales, los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, al regular lo concerniente a la forma y perfeccionamiento de los negocios jurídicos celebrados por éstas, exige la formalidad del escrito. En esa medida, se evidencia que el contrato de arrendamiento estatal se erige como un contrato solemne, que requiere que se eleve a escrito para que se entienda perfeccionado, de modo que, como lo ha precisado el Consejo de Estado:

“constituyen casos típicos de excepción a la integración normativa del régimen de contratación, los procedimientos de formación del contrato estatal y la formalidad escrita del mismo, puesto que en esos asuntos existen reglas legales específicas de acuerdo con la Ley 80 de 1993, contrarias a las disposiciones del derecho [de la contratación entre particulares] en las que se pregona como principio general la libertad de las formas de negociación en la etapa precontractual y el consenso de voluntades como fuente suficiente para dar lugar a la existencia de un contrato mercantil”.

64. En segundo lugar, la misma jurisprudencia del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sido enfática en señalar la improcedencia de la prórroga automática y de la tácita reconducción en el contrato estatal de arrendamiento, previsto en el artículo 2014 del Código Civil. Lo anterior, por cuanto al aplicar estas disposiciones al contrato de arrendamiento estatal se daría lugar a:

“un derecho de permanencia indefinida de la relación contractual, más allá de lo que se puede prever en esta clase de contratos estatales, en contravía de las exigencias de igualdad, moralidad, eficiencia y economía en el ejercicio de la función administrativa consagrada en el orden constitucional (artículo 209 C.P.) (...) teniendo en cuenta que este tipo de cláusulas del derecho común se apartan de los principios y fines de la contratación estatal, desarrollados en la Ley 80 expedida en 1993, entre otros, el deber de planeación, establecido en el referido régimen de contratación”.

65. En este sentido, se ha considerado que tanto la prórroga automática del contrato de arrendamiento, como la tácita reconducción del mismo se ven limitados y son inaplicables en la contratación estatal, precisamente debido a la exigencia del contrato escrito en este régimen, “de manera que ni la conducta de las partes ni los pactos verbales resultan idóneos para generar un contrato estatal y, bajo esta misma regla, tampoco se ha aceptado que el contrato pueda ser modificado por otra vía que la del escrito”.

66. Por último, la tercera circunstancia en la que se ha excluido la integración normativa del régimen de contratación, se refiere al derecho a la renovación del contrato de arrendamiento consagrado en el artículo 518 del Código de Comercio. Esto, debido a que “esa prerrogativa del derecho comercial se opone a los principios de la Hacienda Pública, de la gestión de los bienes y recursos del Estado y en su caso, a los principios propios del servicio público que se presta con determinados bienes”.

67. Para fundamentar lo anterior, el Consejo de Estado ha destacado que:

“Siendo que la contratación estatal constituye una de las principales herramientas de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, no puede verse expuesta a situaciones indefinidas ni inamovibles en la gestión de los bienes de propiedad del Estado, de lo cual se concluye

que debe determinar plazos ciertos en forma tal que se puedan gestionar los bienes en orden a cumplir con los Planes que establece la Constitución Política, los cuales a su vez tienen que ejecutarse con base en los respectivos presupuestos de ingresos y gastos dentro de las vigencias predeterminadas”.

69. En ese mismo sentido, se ha destacado que el interés general prima sobre el particular, de modo que las reglas de ejecución del contrato estatal no pueden apartarse de los fines del Estado, señalándose de manera expresa que “(...) tratándose de bienes afectos a un servicio público, la noción del interés general se impone sobre el derecho individual, en este caso el del empresario del comercio, por manera que ciertamente el contrato y la ley de derecho privado no pueden ser llamadas en su aplicación, en contravía de los fines del servicio público”. Para terminar, se ha agregado que, en virtud de los principios constitucionales de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución, el Estado debe garantizar la igualdad de acceso en la contratación, por lo que no puede tener lugar la configuración de un derecho individual de acceso a la tenencia indefinida de un bien de propiedad del Estado.

70. Bajo este panorama, es posible concluir que si bien el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, al referirse al régimen aplicable a los contratos estatales hace una remisión a las disposiciones civiles y comerciales, ésta tiene lugar siempre y cuando dichas normas no se encuentren en contraposición con el régimen de la contratación estatal, respetando siempre los principios constitucionales que deben regir la función administrativa. De manera particular, tratándose del contrato de arrendamiento estatal, existen al menos tres situaciones en las que se excluye la integración normativa a la que se refiere el artículo 13 del Estatuto de la Contratación Estatal, de modo que frente a ellas, no resulta aplicable lo determinado por las normas civiles y comerciales respectivas: (i) los procedimientos de formación del contrato estatal y la formalidad escrita del mismo, donde es imperativo que se apliquen las normas de la Ley 80 de 1993; (ii) lo referente a las cláusulas de prórroga automática y la tácita reconducción del contrato de arrendamiento, consagrado en el artículo 2014 del Código Civil,

que, como se vio, resulta inaplicable; y (iii) el derecho a la renovación del contrato de arrendamiento establecido en el artículo 518 del Código de Comercio, el cual no tiene cabida en este tipo de contratos.

## E. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN LA TERMINACIÓN DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO ESTATAL

71. De conformidad con lo establecido en el Código Civil, en el contrato de arrendamiento surge para el arrendador la obligación de entregar el bien y permitir el uso y goce del mismo al arrendatario, mientras que el segundo deberá pagar el precio correspondiente al canon por la tenencia del bien, conservarlo conforme al destino del mismo y restituirlo a la finalización del contrato.

72. La noción de 'terminación' ha sido entendida como la finalización o extinción de la vigencia de un determinado vínculo obligacional con la Administración. De esta manera, se ha señalado que los contratos pueden terminar por los modos normales, como el cumplimiento del objeto o el vencimiento del plazo, y los modos anormales, como la declaratoria de caducidad administrativa del contrato o la declaratoria judicial de terminación.

73. En este punto, ha sido enfática la jurisprudencia del Consejo de Estado en señalar que el contrato de arrendamiento con entidades estatales puede extinguirse por el vencimiento del plazo pactado y su vigencia no se extiende por el hecho de que el arrendatario continúe con el uso del inmueble arrendado. De manera precisa, ha expresado que:

“El contrato de arrendamiento se extingue al producirse la expiración del plazo, momento

mismo en el cual se hace exigible la obligación del arrendatario (deudor), consistente en restituir el bien y, en consecuencia, surge el derecho del arrendador (acreedor) de adelantar las acciones pertinentes para obtener el cumplimiento de la obligación, si el arrendatario no satisface la prestación de restitución, acción que no podía ejercer antes del vencimiento del plazo contractual por ser inexigible la obligación, toda vez que estaba sometida a la llegada de esa fecha (plazo suspensivo). El no cumplimiento de la obligación de restitución del bien arrendado por parte del arrendatario, al término del contrato, en manera alguna puede tener el efecto jurídico de extender el vínculo contractual indefinidamente, hasta el momento en que se dé el cumplimiento de la obligación de restitución, puesto que tal vínculo se extingue así subsistan algunas de las obligaciones que se originaron en él”.

74. En este sentido, es claro que en aplicación del artículo 2005 del Código Civil, al finalizar el contrato de arrendamiento debe el arrendatario restituir la cosa arrendada, pudiendo el arrendador adelantar las acciones pertinentes para obtener el cumplimiento de esta obligación, sin que la falta de restitución del bien por parte del arrendatario pueda entenderse, de modo alguno, como una extensión del vínculo contractual hasta el cumplimiento de la respectiva restitución.

75. Tratándose del arrendamiento de bienes inmuebles, el artículo 384 del Código General del Proceso consagra un procedimiento de restitución de inmueble arrendado, el cual se adelanta como un proceso verbal, que se tramita ante la autoridad judicial competente.

76. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia) incorpora una serie de medidas que pueden ser adoptadas para garantizar la protección de bienes inmuebles. Dicha ley prevé ciertos comportamientos contrarios a la convivencia, así como una serie de medidas correctivas frente a los mismos. Tratándose de bienes inmuebles, el artículo 77 de esta ley establece que son comportamientos contrarios a la posesión y la mera tenencia de los bienes inmuebles particulares, bienes fiscales, bienes de uso público, bienes de utilidad pública o social, y

bienes destinados a la prestación de servicio público, los siguientes:

“1. Perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble ocupándolo ilegalmente. 2. Perturbar la posesión o mera tenencia de un inmueble o mueble por causa de daños materiales o hechos que la alteren, o por no reparar las averías o daños en el propio inmueble que pongan en peligro, perjudiquen o molesten a los vecinos. 3. Instalar servicios públicos en inmuebles que hayan sido ocupados ilegalmente. 4. Omitir el cerramiento y mantenimiento de lotes y fachadas de edificaciones. 5. Impedir el ingreso, uso y disfrute de la posesión o tenencia de inmueble al titular de este derecho”.

De igual manera, señala que tratándose de los comportamientos contenidos en los numerales 1 y 5 antes mencionados, la medida correctiva a aplicar será la restitución y protección de bienes inmuebles.

77. El artículo 190 de este Código determina que la medida de restitución y protección de bienes inmuebles “[c]onsiste en devolver la posesión o tenencia a quien tiene el legítimo derecho sobre los bienes inmuebles de particulares, baldíos, fiscales, de uso público, área protegida y de especial importancia ecológica, bienes de empresas destinados a servicios públicos cuando hayan sido ocupados o perturbados por vías de hecho”.

78. De conformidad con el artículo 206 de esta ley, le corresponde a los inspectores de Policía rurales, urbanos y corregidores, conocer en primera instancia de la aplicación de las medidas correctivas de restitución y protección de bienes inmuebles, salvo cuando se trate de playas y terrenos de baja mar. Por su parte, el artículo 205 de este Código señala que corresponde a los Alcaldes resolver el recurso de apelación en el procedimiento verbal abreviado, cuando no exista autoridad especial de Policía en el municipio o distrito a quien se le haya atribuido, en relación con las medidas correctivas que aplican los inspectores de Policía rurales y urbanos o corregidores, en primera instancia.

79. El artículo 223 de la Ley en comento determina que se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, proceso que podrá iniciarse de oficio o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de Policía, contra el presunto infractor. En esa medida, para la determinación de las medidas correctivas de restitución de inmuebles, deberá adelantarse un proceso verbal abreviado ante los respectivos inspectores de Policía.

80. En concordancia con lo anterior, el artículo 79 de este Código señala que para el ejercicio de la acción de Policía en el caso de la perturbación de los derechos de posesión, mera tenencia y servidumbre sobre bienes inmuebles, las siguientes personas podrán instaurar querrela ante el inspector de Policía: (i) el titular de la posesión o la mera tenencia de los inmuebles particulares o de las servidumbres; (ii) las entidades de derecho público; y (iii) los apoderados o representantes legales de los antes mencionados. Por último, debe tenerse en cuenta que según el artículo 80 de la Ley 1801 de 2016, “[e]l amparo de la posesión, la mera tenencia y las servidumbres, es una medida de carácter precario y provisional, de efecto inmediato, cuya única finalidad es mantener el statu quo mientras el juez ordinario competente decide definitivamente sobre la titularidad de los derechos reales en controversia y las indemnizaciones correspondientes, si a ellas hubiere lugar”, destacando, además, que esta acción caducará dentro de los 4 meses siguientes a la perturbación por ocupación ilegal.

81. De todo lo anterior se concluye que, a la terminación del contrato de arrendamiento, se hace exigible la obligación del arrendatario de restituir el bien objeto del contrato y, en consecuencia, surge el derecho del arrendador de adelantar las acciones necesarias para obtener el cumplimiento de la obligación, si el arrendatario no satisface dicha prestación. Para lo anterior, el régimen civil contiene el proceso de restitución de inmueble arrendado, que se rige por las normas contenidas en el artículo 384 del Código General del Proceso. Sin perjuicio de lo anterior, el Código Nacional de Policía y Convivencia contiene un proceso

verbal abreviado que permite la restitución de bienes inmuebles cuando hayan sido ocupados o perturbados por vías de hecho. En este caso, la Ley misma habilita a las entidades públicas a solicitar la iniciación de este proceso, buscando recuperar bienes inmuebles, especialmente tratándose de bienes fiscales, siendo la decisión adoptada meramente de carácter provisional, mientras el juez ordinario competente decide definitivamente sobre la cuestión.

82. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que la restitución de bienes inmuebles del Estado, que busca preservar el interés general sobre el particular, en ocasiones, puede afectar los derechos de las personas que se encuentran ocupando dicho bien. Lo anterior pone de presente que, en el marco de los procedimientos que buscan la restitución de estos bienes, puede surgir una tensión entre la protección del interés general, por un lado, y los derechos particulares de quienes ocupan el bien, por el otro. En estos casos, como ha sido sostenido por esta Corte, dicha tensión debe resolverse buscando un “equilibrio en la protección de ambos derechos, esto es, desde la perspectiva de la efectividad de ambos derechos”.

83. Teniendo en cuenta lo anterior, se ha resaltado que, con el fin de garantizar tanto la protección del interés general en la restitución de los bienes del Estado como los derechos fundamentales de quienes se puedan ver afectados, se deben adoptar medidas que permitan garantizar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes disputados. Lo anterior pone de presente que las medidas que asuman las autoridades administrativas deben ser adecuadas y razonables, de tal forma que, además de propender por el interés público, se tengan en cuenta “los derechos fundamentales que potencialmente pueden resultar afectados, entre estos la dignidad humana, el mínimo vital y el trabajo”. En palabras de este Tribunal, con esto se busca “la efectividad misma del mandato constitucional según el cual el Estado debe ofrecer protección a quienes, dada (sic) sus circunstancias económicas, puedan verse puestas en situación de indefensión [por lo que] las medidas deben ser efectivas y deben prever las posibles consecuencias negativas para ajustarse a cada caso concreto”.

84. En consecuencia, se ha determinado que, “las autoridades competentes tienen el deber constitucional de estudiar la situación [...] con toda la diligencia, prolijidad y sensibilidad social que esta requiere, haciendo énfasis en la incorporación de variables socioeconómicas reales [...] con el propósito de evitar el acaecimiento de efectos contrarios al goce efectivo de los derechos fundamentales. Lo que se debe propender, en definitiva, es garantizar estos derechos, a través de decisiones complementarias”.

85. De este modo, por regla general, se ha considerado que la medida que se adopta en estos casos es la reubicación y, por consiguiente, la autoridad local establece el sitio en el cual las personas afectadas puedan continuar trabajando. En este sentido, se ha determinado que está permitido constitucionalmente la recuperación de los bienes públicos bajo la condición de que: (i) antes del desalojo se deba adelantar un proceso judicial o policivo que lo autorice, el cual deberá estar sujeto al debido proceso; y (ii) se deban implementar políticas que garanticen su reubicación.

86. Con fundamento en lo anterior, es igualmente necesario tener en cuenta que todo procedimiento relacionado con la terminación del contrato de arrendamiento y la respectiva restitución del bien debe sujetarse a las reglas relativas al debido proceso. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 29 de la Constitución Política consagra el debido proceso como un derecho fundamental aplicable “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. En términos generales, la jurisprudencia constitucional ha definido este derecho “como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”.

87. Del mismo modo, la Corte Constitucional ha señalado que el respeto a este derecho fundamental supone que todas las autoridades judiciales y administrativas, dentro del ámbito de sus competencias, deben ejercer sus funciones con sujeción a los procedimientos

previamente definidos en la ley, respetando las formas propias de cada juicio, a fin de que los derechos e intereses de los ciudadanos incursos en una relación jurídica cuenten con la garantía de defensa necesaria ante posibles actuaciones arbitrarias o abusivas, en el marco de la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una sanción.

88. En esa medida, el debido proceso se erige como una garantía y a la vez un principio rector de todas las actuaciones judiciales y administrativas del Estado, lo cual implica que las autoridades deban realizar sus funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos, permitiendo ejercer control sobre la función pública. Bajo esa premisa, el derecho al debido proceso se manifiesta como desarrollo del principio de legalidad y como un límite al ejercicio del poder público, en la medida en que toda competencia asignada a las autoridades públicas no puede desarrollarse sino conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, en procura de la garantía de los derechos de los administrados.

89. Como se desprende de lo establecido en el mismo artículo 29 de la Constitución, el derecho al debido proceso cubre tanto las actuaciones judiciales como las administrativas. En efecto, como se señaló en la sentencia C-034 de 2014, “[u]na de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas. Ello demuestra la intención constituyente de establecer un orden normativo en el que el ejercicio de las funciones públicas se encuentra sujeto a límites destinados a asegurar la eficacia y protección de la persona, mediante el respeto por sus derechos fundamentales”.

Bajo este entendido, el debido proceso se enmarca dentro del contexto de garantizar la correcta producción de los actos administrativos, lo cual comprende “todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubre todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego,

garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”.

90. En relación con los aspectos básicos que determinan y delimitan el ámbito de aplicación del debido proceso administrativo, ha dicho la Corte que se trata de un derecho constitucional fundamental, de aplicación inmediata por disposición expresa del artículo 29 de la Constitución Política que le reconoce dicho carácter, “pero que se complementa con el contenido de los artículos 6° del mismo ordenamiento, en el que se fijan los elementos esenciales de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, y el artículo 209 que menciona los principios que orientan la función administrativa del Estado”.

91. Dentro de ese contexto, la Corte ha definido el debido proceso administrativo como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Lo anterior, con el objeto de “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.

## F. SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO

92. En el presente caso, esta Sala debe pronunciarse sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, debido proceso y trabajo de la accionante por parte de la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander-, como consecuencia de haberse terminado el contrato de arrendamiento sobre el Cubículo No. 7 de la plaza de mercado de este municipio, y haber procedido a la restitución del bien inmueble ocupado por la accionante tras la terminación de dicho contrato.

93. En el caso que aquí se analiza, la Sala evidenció que para el año dos mil dieciséis (2016) la accionante suscribió un contrato de arrendamiento con la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander, sobre el Cubículo No. 7 ubicado en la plaza de mercado de este municipio, el cual tenía como fecha de inicio el primero (1) de enero de dos mil dieciséis (2016) y fecha de terminación el treinta y uno (31) de diciembre del mismo año.

94. Durante la vigencia de este contrato, mediante oficio del siete (7) de septiembre de dos mil dieciséis (2016) se le informó a la accionante que, de conformidad con lo establecido en la cláusula segunda del contrato de arrendamiento suscrito entre la Administración y la actora, se pactó un plazo de un año de duración, el cual finalizaba el treinta y uno (31) de diciembre del mismo año, fecha en la que terminaba el mencionado contrato. Lo anterior, según argumentó posteriormente la accionada, debido a que en cumplimiento al plan de desarrollo 2016-2019, se debían adecuar los cubículos de la plaza de mercado del municipio de Oiba -Santander-, para poder cumplir con los requerimientos de las normas fitosanitarias.

95. Tras la llegada de la fecha de vencimiento del contrato, y debido a que la accionante aún seguía ocupando el Cubículo No. 7 de la plaza de mercado del municipio de Oiba -Santander-, la Administración le informó a la actora, mediante oficio del veinticuatro (24) de abril de dos mil diecisiete (2017), que era necesario que dentro de los tres meses siguientes a dicha comunicación suspendiera las actividades comerciales que ejercía en el mencionado cubículo, con el fin de adelantar las remodelaciones necesarias para dar cumplimiento a las normas fitosanitarias, para lo cual se requería celebrar un contrato de obra pública.

96. En consecuencia, debido a que para el diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017) la señora Rodríguez no había desocupado el mencionado cubículo, el Inspector de Policía de dicho municipio le informó a la accionante que se había iniciado un proceso verbal abreviado en su contra, por solicitud de la Secretaria General de la Alcaldía de este municipio, por venir ocupando un bien inmueble de utilidad pública. Como resultado de este procedimiento, mediante Resolución Administrativa No. 001 del ocho (8) de septiembre de

dos mil diecisiete (2017), el Inspector de Policía del municipio de Oiba -Santander- resolvió ordenar a la actora que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de dicha resolución, debía desocupar el cubículo que venía ocupando en la plaza de mercado del municipio. Dicha decisión fue confirmada mediante Resolución Administrativa No. 762 del catorce (14) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

97. Potencial vulneración del derecho al debido proceso: De conformidad con lo mencionado en esta providencia (ver *supra*, sección II. D), a pesar de la remisión a las disposiciones civiles y comerciales contenida en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, tratándose de contratos de arrendamiento con entidades estatales, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que las disposiciones civiles y comerciales no son aplicables en al menos tres casos: (i) en cuanto a los procedimientos de formación del contrato estatal y su modificación, debido a que la Ley 80 de 1993 exige la formalidad escrita; (ii) frente a la aplicación de las cláusulas de prórroga automática y la tácita reconducción del contrato de arrendamiento consagrado en el artículo 2014 del Código Civil; y (iii) tratándose del derecho a la renovación del contrato de arrendamiento establecido en el artículo 518 del Código de Comercio.

98. Como consecuencia de esto, al finalizar el contrato de arrendamiento, sea por vencimiento del término, o por cualquiera de los modos de terminación, se hace exigible la obligación del arrendatario de restituir el bien objeto del contrato y, en consecuencia, surge el derecho del arrendador de adelantar las acciones necesarias para obtener el cumplimiento de esta obligación, sin que la falta de restitución del bien arrendado por parte del arrendatario pueda entenderse como una extensión del vínculo contractual hasta el cumplimiento de la respectiva restitución. Para exigir el cumplimiento de esta obligación, el régimen civil contiene el proceso de restitución de inmueble arrendado, que se encuentra regulado por el artículo 384 del Código General del Proceso. Sin perjuicio de lo anterior, el Código Nacional de Policía y Convivencia contiene un proceso verbal abreviado que permite la restitución de bienes inmuebles cuando hayan sido ocupados o perturbados por vías de hecho, habilitando a las mismas entidades públicas a solicitar la iniciación de este procedimiento, buscando recuperar bienes inmuebles, especialmente tratándose de bienes

públicos, siendo la decisión adoptada de carácter provisional y con efectos inmediatos, mientras el juez ordinario competente decide de manera definitiva sobre la materia.

99. En el presente caso, el contrato suscrito entre la señora Rodríguez y la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander-, tenía como fecha de vencimiento el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), momento a partir del cual se extinguió el vínculo contractual entre las partes, haciéndose exigible la obligación en cabeza de la arrendataria de restituir el inmueble arrendado. De lo anterior se desprende que, a partir de esta fecha, se dio por finalizado el contrato de arrendamiento sobre el cubículo No. 7 ubicado en la plaza de mercado del municipio de Oiba -Santander-, sin que, bajo ninguna circunstancia, pudiera darse aplicación a las figuras de prórroga automática, tácita reconducción o renovación del contrato de arrendamiento, por tratarse de un contrato suscrito con una entidad estatal, que impide la aplicación de estas figuras propias de las relaciones jurídicas entre particulares.

100. Como consecuencia de esto, extinguido el contrato de arrendamiento entre las partes, la arrendataria se encontraba en la obligación de restituir el bien inmueble objeto del contrato y la Administración, por su parte, facultada para adelantar las acciones necesarias para obtener dicha restitución. Debido a que la accionante no cumplió con su obligación de restitución, a pesar del requerimiento realizado por la Administración el veinticuatro (24) de abril de dos mil diecisiete (2017), la entidad accionada optó por acudir al proceso verbal abreviado contenido en la Ley 1801 de 2016, buscando la restitución del inmueble y permitiendo la recuperación de este bien, el cual es un bien fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 674 del Código Civil.

101. Para esta Sala, las actuaciones adelantadas por la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander- frente a la terminación del contrato de arrendamiento y la consiguiente restitución del bien inmueble, se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico, en la medida en que, por un lado, dicha terminación del contrato se dio por vencimiento de la vigencia pactada y, por el otro, la accionada acudió a un trámite contenido en el Código

Nacional de Policía y Convivencia, teniendo competencia para ello, sin que se pueda vislumbrar vulneración alguna al derecho fundamental al debido proceso. Lo anterior, por cuanto tras el vencimiento del término del contrato, la accionante se encontraba obligada a restituir el inmueble arrendado, pues carecía de título para continuar ocupando el mismo. En este sentido, esta Sala observa que la ocupación del bien por parte de la actora, tras la respectiva terminación del contrato entre las partes, constituye una vía de hecho contraria al ordenamiento jurídico, de modo que la Administración se encontraba facultada para solicitar su restitución por medio el procedimiento previsto en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, como una medida de carácter provisional y con efecto inmediato, que buscaba recuperar un bien fiscal, con el fin de adelantar las adecuaciones fitosanitarias necesarias, dando prevalencia así al interés general, en aplicación de los principios que deben regir la función administrativa contenidos en el artículo 209 de la Constitución.

102. Por las anteriores razones, esta Sala considera que, independientemente de las posibles controversias que puedan surgir en torno al contrato suscrito entre las partes, aspecto que compete resolver al juez ordinario, en lo que respecta a su competencia como juez de tutela, no se evidencia que se haya presentado vulneración alguna al derecho fundamental al debido proceso de la accionante, por lo que se procederá a negar el amparo en la parte resolutive de la presente sentencia. Independientemente de lo anterior, esta Sala resalta que, debido a que el procedimiento de restitución de inmueble contenido en la Ley 1801 de 2016 tiene un carácter provisional, la Administración deberá acudir al juez ordinario, mediante el proceso de restitución de inmueble arrendado contenido en el artículo 384 del Código General del Proceso, con el fin de que sea éste el que decida definitivamente sobre la cuestión.

103. Potencial vulneración de los derechos a la vida digna, mínimo vital y trabajo: Sin perjuicio de esto, la Sala considera que, teniendo en cuenta que la señora Rodríguez ha ejercido su labor de venta de comidas y bebidas en la plaza de mercado del municipio de Oiba -Santander- por más de 19 años, sumado al hecho de que se trata de un sujeto de especial protección constitucional por su situación de madre cabeza de familia, en este caso

particular, se debieron adoptar medidas que permitieran garantizar el derecho fundamental a la vida digna, mínimo vital y trabajo de la actora.

104. Como puede observarse de los hechos del caso y las pruebas recaudadas en sede de revisión (ver supra, numerales 22 a 36), si bien la señora Rodríguez se encuentra desarrollando las labores de venta de comidas y bebidas en el costado externo de la plaza de mercado del municipio de Oiba –Santander (hecho que es aceptado tanto por la actora como por la Alcaldía de este municipio), lo cierto es que dicha actividad no se encuentra debidamente reconocida por la entidad demandada, situación que pone en riesgo sus derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y al trabajo.

105. Sobre este punto vale la pena recordar que, como fue señalado líneas atrás (ver supra, numerales 82 a 85), en el marco de los procesos que pretenden la restitución de bienes del Estado, debe buscarse un equilibrio entre el interés general que se busca proteger con la recuperación del bien y los derechos fundamentales que potencialmente puedan resultar afectados como resultado de dicho procedimiento. Es por esto que, en el presente caso, no podía la entidad accionada, al intentar la restitución del bien fiscal, dejar desamparada a una persona que, como la accionante, (i) se encontraba en circunstancias económicas precarias; (ii) es sujeto de especial protección constitucional por la circunstancia de ser madre cabeza de familia; y (iii) ha adelantando sus labores de venta de comidas y bebidas, de las que deviene de manera única y exclusiva sus ingresos, por un periodo tiempo tan prolongado que permite suponer que ha desarrollado un proyecto de vida alrededor de dicha actividad.

106. Bajo este panorama, resulta evidente que al adelantar el procedimiento de restitución del bien inmueble sin considerar las circunstancias particulares de la accionante y ofrecer alternativas que le permitieran afrontar de manera adecuada la nueva situación, la Alcaldía Municipal de Oiba –Santander- vulneró el derecho fundamental al trabajo, mínimo vital y vida digna de la señora Rodríguez. Si bien la administración tenía la obligación de adelantar las políticas concernientes a la restitución del bien inmueble, en procura de salvaguardar el

interés general, lo cierto es que previo al inicio del procedimiento policivo debieron adoptarse las medidas idóneas y adecuadas, para que la accionante pudiese hacer la transición al nuevo escenario fáctico y jurídico. De esta manera, se logra morigerar el daño y armonizar la coexistencia de los derechos en colisión.

107. En consecuencia, esta Sala considera que, teniendo en cuenta la situación especial en la que se encuentra la accionante, en el presente caso, la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander, una vez reabra la plaza de mercado deberá someter la ocupación de los cubículos a un procedimiento de subasta de conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1993, en el marco del cual, deberá proceder a dar cumplimiento a la normatividad aplicable en materia de publicidad de dicho proceso, de forma tal que se le permita a la actora participar en este proceso. Así mismo, en dicho proceso de subasta la Alcaldía podrá tener en cuenta, como criterio para la adjudicación de los espacios en la plaza a de mercado, el tiempo que permanecieron los participantes en dicha plaza de mercado.

108. De igual modo, por las razones antes expuestas, esta Sala considera que, con el fin de proteger el derecho fundamental vulnerado como consecuencia de no haber ofrecido alternativas laborales a una persona en las circunstancias particulares de la actora, en caso de que la señora Rodríguez no se vea favorecida por el procedimiento de subasta, la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander- deberá ofrecer una alternativa económica, laboral o de reubicación de su oficio en la que se tenga presente su condición de madre cabeza de familia y situación socioeconómica. Así mismo, deberá la Alcaldía informar y acompañar a la accionante en el acceso a dicha alternativa, de forma tal que pueda continuar con su actividad de venta de alimentos y bebidas.

## G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

109. De conformidad con los fundamentos fácticos expuestos en la Sección I de esta

providencia, le correspondió a la Sala Tercera de Revisión determinar si la Alcaldía Municipal de Oiba –Santander- había vulnerado los derechos fundamentales de a la vida digna, mínimo vital, debido proceso y trabajo de la señora Margarita Rodríguez, como consecuencia de haber terminado el contrato de arrendamiento sobre el Cubículo No. 7 de la plaza de mercado del municipio de Oiba –Santander- y procedido a la restitución del inmueble.

110. De acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales se rigen por las disposiciones civiles y comerciales, siempre y cuando éstas no se encuentren en contraposición con el régimen de la contratación estatal y se respeten los principios constitucionales que deben regir la función administrativa. De manera particular, tratándose del contrato de arrendamiento estatal, existen al menos tres situaciones en las que se excluye la integración normativa a la que se refiere el artículo 13 del Estatuto de la Contratación Estatal, de modo que frente a ellos, no resulta aplicable lo dispuesto por las normas civiles y comerciales respectivas: (i) los procedimientos de formación del contrato estatal y la formalidad escrita del mismo, donde es imperativo que se apliquen las normas de la Ley 80 de 1993; (ii) lo referente a las cláusulas de prórroga automática y la tácita reconducción del contrato de arrendamiento consagrado en el artículo 2014 del Código Civil; y (iii) el derecho a la renovación del contrato de arrendamiento establecido en el artículo 518 del Código de Comercio.

111. Una vez finalizado el contrato de arrendamiento estatal, por cualquiera de los modos de terminación de los contratos, se hace exigible la obligación del arrendatario de restituir el bien objeto del contrato y, en consecuencia, surge el derecho del arrendador de adelantar las acciones necesarias para obtener el cumplimiento de dicha obligación, si el arrendatario no satisface la prestación de restitución, sin que la falta de restitución del bien por parte del arrendatario pueda entenderse, de modo alguno, como una extensión del vínculo contractual hasta el cumplimiento de la respectiva restitución. Para lo anterior, el régimen civil incorpora el proceso de restitución de inmueble arrendado, que se rige por las normas contenidas en el artículo 384 del Código General del Proceso. Sin perjuicio de esto, el Código Nacional de Policía y Convivencia contiene un proceso verbal abreviado que permite la restitución de

bienes inmuebles cuando éstos hayan sido ocupados o su posesión o tenencia perturbada por vías de hecho. En este caso, la ley misma habilita a las entidades públicas para solicitar la iniciación de este proceso, buscando recuperar bienes inmuebles, especialmente tratándose de bienes fiscales, siendo la decisión adoptada dentro de este proceso de carácter provisional y con efectos inmediatos, mientras el juez ordinario competente decide definitivamente sobre la materia. Sumado a esto, como se destacó, dentro de las actuaciones que se adelanten frente a la terminación del contrato y la restitución del bien, se debe garantizar el derecho fundamental al debido proceso, como una garantía de orden constitucional aplicable a todas las actuaciones tanto judiciales como administrativas.

112. Teniendo en cuenta lo anterior, al analizar el caso concreto, la Sala concluyó que no se había presentado una vulneración del derecho al debido proceso, en la medida en que las actuaciones adelantadas por parte de la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander- se ajustaron al ordenamiento jurídico al encontrar que: (i) el contrato de arrendamiento sobre el Cubículo No. 7 de la plaza de mercado del municipio de Oiba -Santander- finalizó el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), al haberse cumplido con el término pactado; (ii) en el contrato de arrendamiento suscrito entre las partes, por tratarse de un contrato estatal, no eran aplicables las figuras de prórroga automática, tácita reconducción o renovación del contrato contenidas en las disposiciones civiles y comerciales; (iii) a partir de la fecha de terminación del contrato, se hizo exigible la obligación en cabeza de la arrendataria de restituir el bien objeto del contrato, pudiendo el arrendador adelantar las acciones necesarias para obtener dicha restitución; y (iv) para realizar lo anterior, debido a que la arrendataria ocupó el bien de manera ilegítima tras la terminación del vínculo contractual entre las partes, la Administración optó por adelantar el proceso verbal abreviado contenido en la Ley 1801 de 2016, lo que le permitió recuperar el bien fiscal que se negaba a restituir la accionante, como una medida provisional y de carácter inmediato que permitió adelantar las obras públicas necesarias para dar cumplimiento a las normas fitosanitarias, buscando así dar primacía al interés general. En esa medida, de lo anterior se concluye que la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander- actuó bajo el amparo de la ley, garantizando en todo momento el debido proceso de la señora Rodríguez, lo que conllevó a tomar la decisión de negar el amparo solicitado.

113. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala consideró que, teniendo en cuenta que la señora Rodríguez ha ejercido su labor de venta de comidas y bebidas en la plaza de mercado del municipio de Oiba –Santander- por más de 19 años, sumado al hecho de que se trata de un sujeto de especial protección constitucional por su situación de madre cabeza de familia, en este caso particular, se debieron adoptar medidas que permitieran garantizar los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital y vida digna de la actora. Lo anterior, por cuanto en el marco de los procesos que pretenden la restitución de bienes del Estado, debe buscarse un equilibrio entre el interés general que se busca proteger con la recuperación del bien y los derechos fundamentales que potencialmente puedan resultar afectados como resultado de dicho procedimiento. Por lo anterior, se consideró que no podía la entidad accionada, al intentar la restitución del bien fiscal, dejar desamparada a una persona que, como la accionante, (i) se encontraba en circunstancias económicas precarias; (ii) es sujeto de especial protección constitucional por la circunstancia de ser madre cabeza de familia; y (iii) ha adelantando sus labores de venta de comidas y bebidas, de las que deviene de manera única y exclusiva sus ingresos, por un periodo tiempo tan prolongado que permite suponer que ha desarrollado un proyecto de vida alrededor de dicha actividad.

114. En esa medida, la Sala concluyó que al adelantar el procedimiento de restitución de bien fiscal inmueble sin considerar las circunstancias particulares de la accionante y ofrecer alternativas que le permitieran afrontar de manera adecuada la nueva situación, la Alcaldía Municipal de Oiba –Santander- había vulnerado el derecho fundamental al trabajo, a la vida digna y al mínimo vital de la señora Rodríguez, y en consecuencia decidió amparar dichos derechos.

## . DECISIÓN

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

## RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos declarada mediante Auto del dieciocho (18) de octubre de 2017.

Segundo.- REVOCAR la sentencia proferida en segunda instancia por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro -Santander-, el veintidós (22) de febrero de 2017, en la que se resolvió, a su vez, revocar la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Oiba -Santander-, para, en su lugar, NEGAR el amparo del derecho fundamental al debido proceso, y CONCEDER el amparo al derecho fundamental al trabajo, la vida digna y mínimo vital de la señora Margarita Rodríguez, en los términos expuestos en la presente providencia.

Tercero.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Oiba -Santander que:

i. (i) Culmine el proceso de restitución de inmueble ante el juez competente;

( ) De cumplimiento a la normatividad aplicable en el proceso de subasta de los cubículos de la plaza de mercado, una vez se den por terminadas y cumplidas las obras de adecuación, incluyendo, pero sin limitarse, al principio de publicidad que le permita a la accionante participar en dicho proceso, en los términos y condiciones que indique la autoridad administrativa. En dicho proceso de subasta, la Alcaldía podrá tener en cuenta, como criterio para la adjudicación de los espacios en la plaza a de mercado, el tiempo que permanecieron

los participantes en dicha plaza de mercado;

( ) En caso de que la actora no se vea favorecida por el procedimiento de subasta, ofrezca una alternativa económica, laboral o de reubicación de su oficio, en la que se tenga presente su condición de madre cabeza de familia y situación socioeconómica; y

( ) Informe a la accionante sobre programas o medidas a las que pueda acceder, para continuar con su actividad de venta de alimentos y bebidas, y le preste asesoría y acompañamiento en el procedimiento para permitir su acceso a los mismos.

Cuarto.- LIBRAR, a través de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, y DISPONER, a través del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Oiba -Santander-, la realización de la notificación a las partes de que trata esa misma norma.

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (E)

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA T-679/17

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO CELEBRADO ENTRE UNA ENTIDAD DEL ESTADO Y UN PARTICULAR-No se tuvo en cuenta en el análisis del caso el principio de confianza legítima para establecer el alcance de la responsabilidad de la administración (Salvamento parcial de voto)

DERECHO AL TRABAJO, A LA VIDA DIGNA Y MINIMO VITAL-Las decisiones adoptadas no brindan una protección efectiva a la actora, sino que la garantía de sus derechos depende de que se cumplan ciertas condiciones (Salvamento parcial de voto)

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO CELEBRADO ENTRE UNA ENTIDAD DEL ESTADO Y UN PARTICULAR-El fallo interviene de forma arbitraria en el proceso de contratación estatal al variar los criterios objetivos en los cuales se adelanta el procedimiento de subasta (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente T-6.195.094

Acción de tutela instaurada por Margarita Rodríguez contra la Alcaldía Municipal de Oiba, Santander.

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

2. La Sentencia T-679 de 2017 se profirió con ocasión de la solicitud de amparo constitucional elevada por la señora Margarita Rodríguez, quien manifestó que durante 19 años arrendó un cubículo para la venta de comidas y bebidas en la plaza de mercado del municipio de Oiba, Santander. Para el año 2017, su arrendadora, la administración municipal, le comunicó que el contrato no le sería renovado y, además, estableció una fecha para su entrega.

La tutelante aclaró que de la actividad que desarrollaba en la plaza de mercado provenía la única fuente de ingresos de su hogar, compuesto por su hija de 24 años de edad, con diagnóstico de cuadriplejia espástica, parálisis cerebral y discapacidad mental, su hermano de 41 años de edad, quien tiene “retraso mental no especificado” con otros deterioros del comportamiento e hiperlipidemia mixta y su esposo, quien al momento de la interposición de la acción de tutela se encontraba detenido en prisión domiciliaria.

Por ello, en el sentir de la accionante, la terminación del contrato desconoció sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, al debido proceso y trabajo y solicitó que se ordenara al Alcalde de Oiba, Santander, la suspensión de todo acto administrativo que vulnerara o amenazara las garantías superiores antes enunciadas.

Mediante Sentencia del 24 de enero de 2017, el Juzgado Promiscuo Municipal de Oiba, Santander, en primera instancia, concedió el amparo del derecho fundamental al debido

proceso de la actora y le ordenó a la alcaldía municipal accionada que observara el contrato de arrendamiento celebrado con la señora Rodríguez y que, si era su voluntad dar por terminado dicho vínculo contractual, debía acudir a las instancias judiciales competentes y observar lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes.

En segunda instancia, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro, Santander, a través de Sentencia del 22 de febrero de 2017 revocó la mencionada providencia y declaró la improcedencia de la acción de tutela porque no encontró acreditado un perjuicio irremediable. Enfatizó que la actora no pone de presente las razones por las cuales los medios de defensa judiciales ordinarios no son idóneos para cuestionar los actos administrativos objeto de inconformidad.

En la sentencia de la que me aparto parcialmente, la Sala revocó la decisión de segunda instancia, negó el amparo del derecho fundamental al debido proceso y concedió la tutela de los derechos fundamentales al trabajo, a la vida digna y al mínimo vital de la accionante. En consecuencia, ordenó a la Alcaldía municipal de Oiba, Santander que:

“(i) Culmine el proceso de restitución de inmueble ante el juez competente;

(ii) De cumplimiento a la normativa aplicable en el proceso de subasta de los cubículos de la plaza de mercado, una vez se den por terminadas y cumplidas las obras de adecuación, incluyendo pero sin limitarse, al principio de publicidad que le permita a la accionante participar en dicho proceso, en los términos y condiciones que indique la autoridad administrativa. En dicho proceso de subasta, la Alcaldía podrá tener en cuenta, como criterio para la adjudicación de los espacios en la plaza a (sic) de mercado, el tiempo que permanecieron los participantes en dicha plaza de mercado;

(iii) En caso de que la actora no se vea favorecida por el procedimiento de subasta, ofrezca una alternativa económica, laboral o de reubicación de su oficio, en la que se tenga presente su condición de madre cabeza de familia y situación socioeconómica; y

(iv) Informe a la accionante sobre medidas o programas a las que pueda acceder, para continuar con su actividad de venta de alimentos y bebidas, y le preste (sic) asesoría y acompañamiento en el procedimiento para permitir su acceso a los mismos”.

3. Comparto el sentido de la decisión, en cuanto protegió los derechos fundamentales al trabajo, a la vida digna y al mínimo vital de la accionante. No obstante lo anterior, creo que: (i) no se tuvo en cuenta en el análisis del caso el principio de confianza legítima lo cual era determinante para establecer el alcance de la responsabilidad de la administración y formular los remedios para reestablecer los derechos de la actora; (ii) las decisiones adoptadas no brindan una protección efectiva, esto es, actual, a la actora, sino que la garantía de sus derechos depende de que se cumplan las condiciones allí enunciadas; y (iii) finalmente, el fallo interviene de forma arbitraria en el proceso de contratación estatal al variar los criterios objetivos con base en los cuales se adelanta el procedimiento de subasta. A continuación explico los fundamentos de mi posición.

#### Confianza legítima

4. Para iniciar, estimo que la decisión no incluyó en su análisis el principio de confianza legítima, que era determinante en este caso. Aunque el fallo abordó ampliamente lo relacionado con las características del contrato de arrendamiento estatal y concluyó que la alcaldía municipal estaba habilitada para adelantar el proceso de restitución del bien inmueble arrendado (Cubículo N° 7 de la plaza de mercado), se dejó de lado el hecho de que la actora desarrollaba en dicho lugar una actividad comercial desde hacía 19 años y que de ahí obtenía los recursos económicos para su propio sostenimiento y el de todo su núcleo familiar, como también que se encuentra en situación de vulnerabilidad, en razón a su calidad de madre cabeza de familia de personas en situación de discapacidad y estatus socioeconómico.

En tal sentido, se omitió que el tiempo de la relación contractual y las sucesivas renovaciones hacían que la accionante razonablemente tuviese la expectativa de suscribir un nuevo contrato para la siguiente vigencia, lo cual se refiere al principio de confianza legítima. Más aún cuando de allí obtiene los ingresos de los cuales depende toda su familia.

5. Al respecto, cabe recordar que de conformidad con el artículo 83 Superior “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”. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado el principio de confianza legítima a partir de esa disposición para establecer que consiste en que la administración no puede cambiar de manera sorpresiva ciertas condiciones que permitían a los administrados de manera directa o indirecta confiar en que las condiciones de su actuar se mantengan sin otorgar un período de transición o brindar alternativas para solucionar los efectos de su decisión.

La Sentencia T-207 de 2010 reiteró que “con fundamento en ese precepto constitucional, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que las relaciones con la comunidad han de ceñirse a este principio, lo que implica, de una parte, el deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas y, de otra, el derecho a esperar que los demás procedan de la misma forma. Esta exigencia, que se predica de todas las relaciones de derecho, asume especial relevancia en aquéllas en las que participa la administración, dado el poder del que se encuentra investida. De tal manera, este principio irradia toda la actividad del Estado y de él se derivan otros, como el respeto por el acto propio y la confianza legítima”.

En consecuencia, la jurisprudencia ha sostenido que el respeto por el acto propio implica el deber para la administración de actuar en sus relaciones jurídicas con los particulares de manera consecuente con su actuar precedente, de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que resulten contrarias a sus expectativas legítimamente fundadas, lo cual subsume el principio de confianza legítima. La aplicación de este principio presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya conformación debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administración, que generen la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior. En tales términos, la Sentencia T-204 de 2014

recalcó que el artículo 83 Superior exige que ante la presunta vulneración de los derechos fundamentales como consecuencia de decisiones imprevisibles de la administración, esta tiene el deber de proveer alternativas que disminuyan los efectos negativos de su decisión, máxime cuando se trate de sujetos de protección constitucional reforzada.

6. Acerca del desarrollo del principio de confianza legítima en materia de bienes fiscales, como es el caso de la providencia de la que me aparto parcialmente, la Sentencia T-637 de 2013 enfatizó una vez más en que dicho principio aplica a los casos en los cuales existe orden de desalojo de bienes fiscales sin la adopción de medidas alternativas a favor de sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de la accionante.

De igual manera, se ha señalado la importancia de ofrecer alternativas de solución a las personas que van a ser impactadas por una decisión, como en el caso estudiado, donde la administración se comprometió a realizar ciertas obras de mejoramiento y adecuación de los cubículos en la plaza de mercado (lo cual es legítimo) pero no midió el impacto de dicha decisión en la vida de las personas que se encontraban en este lugar, como la situación de la actora. La Sentencia T-625 de 2014 afirmó que el deber de protección de los bienes de uso público no autoriza a las autoridades a desconocer el principio de confianza legítima, sobretodo de aquellas personas que por falta de espacios apropiados para el desempeño de un trabajo o la necesidad de una vivienda digna se ven obligados a ocupar esas áreas. Luego, el deber de recuperar, mantener o cuidar el espacio público no puede anular los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad.

En ese mismo orden de ideas, la Sentencia T-624 de 2015 reiteró que la jurisprudencia de esta Corporación ha sido constante en sostener que la ejecución de una orden de desalojo de bienes que tienen carácter fiscal y que son ocupados por personas que no tienen recursos para acceder a otra solución de vivienda - o empleo en este caso-, vulnera los derechos fundamentales de los afectados por dicha actuación administrativa. En tal sentido, la decisión dijo:

“la necesidad de proteger el principio de confianza legítima y la obligación del Estado de respetar los estándares constitucionales mínimos para efectuar los procedimientos de desalojo. La confianza legítima no puede entenderse como fuente de derechos de propiedad por lo que no es una manera de normalizar una posesión irregular y tampoco crea para el Estado la obligación de indemnizar por la adopción de una medida jurídicamente válida. Por el contrario, lo que se pretende es garantizar que los administrados tendrán un periodo de transición para que se ajusten a la nueva situación jurídica sin que esto implique la prohibición al Estado de ejercer competencias legítimas como es la de recuperar los bienes de uso público o los bienes fiscales que están siendo ocupados de manera ilegal. En otras palabras, la protección de la confianza legítima implica que los afectados por el cambio en el accionar de la administración tienen derecho a que: i) el Estado disponga de un tiempo prudencial antes de proceder al desalojo, ii) se adopten medidas tendientes a mitigar el perjuicio que les causa la medida y iii) se les ofrezcan alternativas legítimas y definitivas para el cumplimiento de sus expectativas y la protección de los derechos fundamentales afectados”.

A su vez, la Sentencia T-544 de 2016 afirmó que los procedimientos de desalojo sin la observancia del debido proceso constituyen una violación del principio de confianza legítima, pues la administración no puede repentinamente cambiar condiciones que directa o indirectamente afectan a los administrados “sin que se otorgue un periodo razonable de transición o una solución para los problemas derivados de su acción u omisión”.

En relación con los casos de desalojo de ocupantes de bienes fiscales, las autoridades administrativas tienen la obligación de observar ciertos parámetros para respetar el debido proceso y el principio de confianza legítima de los afectados. En particular, los procesos de restitución: “(i) se deben realizar con observancia del debido proceso y el trato digno a quienes resulten afectados; (ii) deben respetar la confianza legítima con la que pudieran contar los afectados; (iii) debe existir una cuidadosa evaluación previa, un seguimiento y la actualización necesarios, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales

fundamentales, particularmente a través del acceso a alternativas económicas; y que (iv) se deben ejecutar de forma que evite desproporciones, como lesiones al mínimo vital de personas que no cuenten con oportunidades de inserción laboral formal y se hallen en alto grado de vulnerabilidad.”

7. En conclusión, el caso revisado por la Sentencia T-679 de 2017 requería un análisis sobre el principio de confianza legítima y las condiciones en las cuales la administración puede imponer decisiones sin que tal facultad implique la violación de derechos fundamentales de población vulnerable. Cabe subrayar que el fallo no ahondó en el hecho de que la administración tan solo le informó a la accionante que dicho contrato no sería renovado sin explicarle la existencia de otras alternativas para desarrollar su actividad económica, si tenía la expectativa de continuar en dicho cubículo una vez terminaran las obras en la plaza de mercado y las condiciones que debía cumplir para retornar a dicho lugar.

Como consecuencia, en los fundamentos jurídicos 107 y 108 de la sentencia, consideró que la calidad de madre cabeza de familia de la accionante le exigía a la Alcaldía que una vez reabriera la plaza de mercado debía someter la ocupación de los cubículos al procedimiento de subasta contemplado en la Ley 80 de 1993, permitiéndole a la accionante participar en dicho proceso. También, que la autoridad municipal debía informarle a la actora los programas o medidas a los que podría acceder para continuar con su actividad de venta de alimentos. No obstante, el fundamento de esas determinaciones no surgió a partir del análisis del principio de confianza legítima.

Efectividad de la protección de los derechos de la tutelante

8. En mi concepto, las decisiones adoptadas en la parte resolutive del fallo no ofrecen una protección adecuada a los derechos amparados por la providencia. Si bien la sentencia determinó que las actuaciones de la administración violaron los derechos al trabajo, a la vida

digna y al mínimo vital de la tutelante, ésta no ofrece soluciones inmediatas a su situación, lo cual, como se advirtió, desconoce el principio de confianza legítima y las exigencias que se derivan del mismo en los periodos de transición en la implementación de decisiones de la administración que impactan población vulnerable. En tal sentido, el fallo dispone la vía del proceso ordinario para la restitución del inmueble, lo cual no asegura un periodo de transición para la actora. De otra parte, determina la posibilidad de su consideración eventual en el proceso de adjudicación de los nuevos cubículos y de no ser favorecida el ofrecimiento de alternativas. Sin embargo, nada de eso le brinda una respuesta efectiva para su momento actual, del que se desprenden necesidades que comprometen su mínimo vital y el de su familia.

9. La Sentencia T-595 de 2002 determinó la estrecha relación entre las políticas públicas y la protección de los derechos de accesibilidad de las personas en situación de discapacidad en el sistema integrado de transporte público Transmilenio. En esa ocasión, la Corte sostuvo que “la integración social de personas como el accionante constituye un problema público que ha de ser atendido mediante una política pública” y, además, dispuso tres elementos mínimos que debe tener toda política pública en la garantía de derechos fundamentales y que son reiterados en la jurisprudencia desde entonces:

“[...] (i) que la política efectivamente exista; (ii) que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática”.

Por su parte, la Sentencia T-133 de 2006 abordó el análisis de una persona privada de la libertad que solicitaba la protección de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, presuntamente vulnerados por el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar -EPCAMSVAL- al negarle el suministro de los lentes que le fueron prescritos por el optómetra de sanidad de dicho establecimiento. En este

pronunciamiento la Sala insistió en que todo derecho fundamental tiene dos facetas: una de abstención -protección del contenido del derecho con el objetivo de impedir que terceros lo transgredan o vulneren con conductas que vayan en contravía de estos- y una de acción, que ordena contar con mecanismos idóneos para garantizar su goce efectivo. En este escenario, precisó que el diseño de políticas públicas está dirigido al segundo propósito, es decir, a la satisfacción de la faceta de los derechos que determina obligaciones positivas como un deber estatal derivado del modelo de Estado Social de Derecho.

Por su parte, la Sentencia T-630 de 2008 dijo al respecto que “la realización de la fórmula del Estado Social de Derecho [...] comporta el deber de adoptar y realizar políticas públicas encaminadas a promover condiciones de vida dignas para todos, en especial para aquellos que no alcanzan a satisfacer los mínimos exigibles, solventando de esta manera la marginalidad, la exclusión y la desigualdad a que se hallan expuestos.” Adicionalmente, en la Sentencia T-386 de 2013 la Sala señaló que: “[...] una política pública dirigida a la formalización de la economía como apoyo a las personas que ocupan el espacio público objeto de recuperación, debe tener una perspectiva con enfoque diferencial, de tal forma que en los censos se oiga también la voz de las mujeres”, aspecto que no se tomó en consideración en el presente caso.

10. En suma, la efectividad de la protección de derechos fundamentales supone que cuando la administración tome decisiones que puedan impactar personas en situación de vulnerabilidad tiene la obligación de diseñar una política pública para atender sus necesidades. Por ello, ese tipo de determinaciones deben contemplar como mínimo: (i) la existencia de una política pública que (ii) tenga como prioridad la garantía de los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad; y (ii) un proceso en el diseño y evaluación de la misma que permita la participación democrática. Adicionalmente, debe incluir una perspectiva de género e interseccional.

El juez no puede modificar criterios objetivos de selección

12. Finalmente, con respecto a las facultades regladas que tiene el juez para interpretar la ley y potestades que deben ceñirse a lo razonable y que no son absolutas. Así pues, la Sentencia T-1031 de 2001 se refirió al tema en los siguientes términos:

“Actualmente no “(...) sólo se trata de los casos en que el juez impone (...) su voluntad sobre el ordenamiento, (...) sino cuando su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados (arbitrariedad). Debe advertirse que esta corporación ha señalado que toda actuación estatal, máxime cuando existen amplias facultades discrecionales (a lo que de alguna manera se puede asimilar la libertad hermenéutica del juez), ha de ceñirse a lo razonable. Lo razonable está condicionado, en primera medida, por el respeto a la Constitución”.

Por su parte, la Sentencia T- 757 de 2009 enfatizó que la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, con base en el principio de autonomía e independencia judicial no es en ningún caso absoluta. En este sentido, la Corte señaló que “por tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho”.

13. En mi concepto, en el numeral tres de la parte resolutive del fallo se introdujo un criterio adicional a tener en cuenta en el proceso de subasta referente a que “(...) la Alcaldía podrá tener en cuenta, como criterio para la adjudicación de los espacios en la plaza a (sic) de mercado, el tiempo que permanecieron los participantes en dicha plaza de mercado” (Subraya fuera de texto). Así las cosas, el juez introdujo un criterio que no se encuentra en la ley de subasta pública, cuando este tipo de procesos de contratación estatal se rigen por

criterios objetivos, lo cual constituye una intervención arbitraria en el proceso de contratación estatal.

14. En conclusión, aunque estoy de acuerdo con la protección de los derechos al trabajo, a la vida digna y al mínimo vital de la actora y su familia, considero que las órdenes que se emitieron no brindan protección efectiva, sumado a que existe una intervención arbitraria en el proceso de contratación estatal al variar los criterios objetivos con base en los cuales se adelanta el procedimiento de subasta y tampoco se tuvo en cuenta para el análisis del caso el principio de confianza legítima.

Por todo lo anotado, estimo que las medidas tomadas en esta providencia resultan insuficientes para la protección de los derechos de la accionante. De esta manera, expongo las razones que me conducen a salvar parcialmente mi voto en relación con las consideraciones formuladas en la decisión que, en esta oportunidad, ha tomado la Sala Tercera de Revisión.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

