

Sentencia T-243/19



Referencia: Expediente T- 6.804.200

Acción de tutela instaurada por el señor Ricaurter Molano Villanueva contra la Inspección de Policía y Alcaldía Municipal de San Antonio, Tolima.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha expedido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos: de primera instancia expedido el 12 de marzo de 2018 por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Antonio -Tolima- y de segunda instancia proferido el día 23 de abril de 2018 por el Juzgado Promiscuo de Familia del circuito de Chaparral -Tolima-, en la acción de tutela promovida por el señor Ricaurter Molano Villanueva contra la Inspección de Policía y la Alcaldía Municipal de San Antonio -Tolima-.

En virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Chaparral -Tolima- remitió a la Corte Constitucional el expediente T-6.804.200. Posteriormente, la Sala de Selección Número Ocho de esta Corporación¹, mediante Auto del dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), seleccionó el asunto de la referencia para efectos de su revisión; el cual, por reparto, correspondió al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos.

I. ANTECEDENTES

A continuación, la Sala Novena de Revisión procederá a narrar los hechos, la respuesta de las entidades accionadas y las decisiones judiciales objeto de revisión:

¹ Conformada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alejandro Linares Cantillo

1. Hechos relevantes

1. El accionante afirmó que fue víctima del conflicto armado interno - desplazado por la violencia- y vendedor informal. Entre los años 1984 y 2002, ocupó en la plaza principal del Municipio de San Antonio, Tolima, una caseta - que él mismo construyó- en la que vendía diferentes productos.

2. El 15 de octubre de 2001 tuvo que abandonar el Municipio por amenazas de grupos armados al margen de la ley. Por tal motivo, fue posteriormente incluido en el Registro Único de Víctimas² el 12 de diciembre del 2001³.

3. En el año 2003, retornó al Municipio de San Antonio, Tolima y continuó con sus actividades de vendedor ambulante. Por ello, la Alcaldía Municipal lo reubicó en atención a su política de recuperación del espacio público mediante contrato de arrendamiento de un local comercial suscrito con el señor Ricaurter Molano Villanueva el 29 de abril de 2004⁴.

4. El contrato se pactó por un término de 24 meses⁵. Asimismo, se estableció una cláusula que consiste en que, si alguna de las partes no se pronunciaba por escrito para dar por terminado el contrato antes de los 30 días calendario a la fecha de terminación del contrato, se prorrogaría automáticamente por un término igual al inicial⁶.

5. El 4 de julio del 2013, el Alcalde Municipal de ese momento expidió la Resolución N° 0177 que declaró la justa causa para terminar unilateralmente el contrato de arrendamiento, fundado⁷ en que en los contratos estatales de arrendamiento no se pueden pactar cláusulas de prórroga o “*tácita reconducción*”⁸, y que el señor Molano incumplió con el objeto social contractual acordado, pues en el contrato se estableció como actividad económica la panadería y heladería y éste lo cambió por la venta de ropa.⁹

6. El 13 de junio de 2013, el señor Ricaurter Molano interpuso recurso de reposición y, mediante resolución N° 0197 del 23 de julio de 2013¹⁰, el Alcalde Municipal confirmó el acto administrativo N°0177 que declaró la justa causa para la terminación del contrato de arrendamiento¹¹ y, a su vez, reiteró que la permanencia del señor Molano en el local comercial era ilegal.

² Folio 13

³ Folio 177 del cuaderno de revisión.

⁴ Folio 16.

⁵ Folio 16. Clausula segunda del contrato de arrendamiento N°003.

⁶ *Ibíd.*

⁷ Folio 190.

⁸ Folio 190.

⁹ Folios 190 y 191. De acuerdo con la cláusula sexta del contrato, este consiste en servicios de panadería y heladería, mientras que, de acuerdo con inspección efectuada por la Secretaría de Gobierno, se prestaba servicios de venta de ropa Asimismo, la Resolución N° 0177 de 2013 resolvió declarar la existencia de *justas causas* para la terminación del contrato de arrendamiento e *iniciar* ante el juez competente el proceso de restitución de bien inmueble arrendado.

¹⁰ Folio 182.

¹¹ Folio 186.

7. El 19 de enero del 2017, por medio de la Resolución N° 014 del 19 de enero del 2017, el Inspector de Policía de San Antonio, Tolima, inició una actuación policiva para la restitución del bien fiscal objeto del contrato¹². De acuerdo con la Resolución, la permanencia del señor Ricaurter en el bien, dada la prohibición de la prórroga, era “*ilegal*”¹³. Dicha Resolución fue objeto de recurso de reposición por parte del señor Ricaurter Molano el 30 de enero del 2017¹⁴, el cual fue rechazado por improcedente, mediante el Auto 001 del 1° de marzo del 2017 expedido por el Inspector de Policía de San Antonio -Tolima-¹⁵.

8. El 7 de julio de 2017, a través de la Resolución N° 0279 de 2017¹⁶, el Inspector de Policía ordenó la restitución del bien inmueble¹⁷. Para ello, sostuvo que: (i) el señor Molano había cambiado injustificadamente la destinación comercial del bien¹⁸, y que (ii) la prórroga automática del contrato realizada por las administraciones anteriores “*riñe con los preceptos de un Estado Social de Derecho*”¹⁹.

9. El 19 de julio de 2017, el señor Ricaurter Molano también repuso y, en subsidio, apeló la anterior decisión²⁰. El recurso de reposición fue resuelto por el Inspector de Policía a través del acto administrativo N° 0299 del 24 de julio de 2017, en la que se confirmó la restitución del bien inmueble²¹. Asimismo, mediante la Resolución N°466 del 14 de septiembre de 2017, el Alcalde Municipal, al resolver el recurso de apelación, negó las razones del recurso de apelación²².

10. Finalmente, la diligencia de desalojo dentro del proceso de actuación policiva de bien fiscal se realizó el 22 de noviembre del 2017 y fue llevada a cabo por el Inspector de Policía del Municipio de San Antonio, Tolima²³.

2. Solicitud de tutela

El 14 de febrero de 2018, el señor Ricaurter Molano promovió acción de tutela para la protección de sus derechos al debido proceso, a la vida digna, al trabajo, al empleo digno y decente y a su condición como persona en situación de discapacidad y víctima del conflicto armado interno²⁴. Para ello solicitó que: a) se “*declare la improcedencia en la restitución que se adelantó en mi contra por*

¹² Folio 215.

¹³ Folio 215.

¹⁴ Folio 271

¹⁵ Folio 273.

¹⁶ Folio 142.

¹⁷ Folio 150.

¹⁸ Folios 148 y 149.

¹⁹ Folios 145 y 146.

²⁰ Folio 151 a 153.

²¹ Folio 154 a 160.

²² Folio 453 a 456.

²³ Folios 225 a 235

²⁴ Folio 1 a 7.

parte de la inspección de policía”²⁵; b) se le entregue nuevamente el local comercial²⁶; y c) se le incluya en todos los programas de atención integral adelantados por la Nación, en su condición de víctima del conflicto armado y persona en condición de discapacidad²⁷.

Afirmó que el contrato administrativo de arrendamiento debía ser terminado en virtud de intervención judicial²⁸. Asimismo, sostuvo que las actuaciones de la administración implicaron un desmejoramiento en sus condiciones económicas, pues afectaron directamente sus medios de subsistencia.

3. Trámite impartido a la acción de tutela

El Juzgado Promiscuo Municipal de San Antonio, Tolima, asumió el conocimiento del amparo y, mediante auto del 28 de febrero de 2018, admitió la acción de tutela contra la Inspección de Policía y la Alcaldía Municipal de San Antonio, Tolima²⁹.

3.1. Contestación de la demanda

Respuesta de las entidades accionadas: la Inspección de Policía y la Alcaldía Municipal de San Antonio, Tolima

Las entidades accionadas presentaron escritos idénticos para la contestación de la demanda³⁰. En estos, solicitaron que se denegaran las pretensiones de la acción constitucional bajo tres argumentos.

El primero consiste en que, por “*disposición extrajurídica*”, el contrato se prorrogó de manera automática. Señalaron que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, los contratos de arrendamiento celebrados entre la administración y los particulares no gozan de la cláusula de prórroga automática, pues esta es ilegal.

Frente a la vulneración del debido proceso, argumentaron que se requirió en varias ocasiones al señor Ricaurter Molano en aras de garantizar el debido proceso. Asimismo, se realizaron las debidas notificaciones, se permitió la práctica de pruebas y no se omitieron etapas procesales para la efectiva defensa del accionante. En ese sentido, argumentaron que, tanto la Alcaldía Municipal como la Inspección de Policía del Municipio de San Antonio, Tolima, actuaron conforme a la normatividad vigente.

²⁵ Folio 7.

²⁶ Folio 7.

²⁷ Folio 7.

²⁸ Folio 2.

²⁹ Folio 486.

³⁰ En los Folios 258 a 261 se encuentra la contestación presentada por el Inspector de Policía y en los Folios 380 a 383 se encuentra la contestación presentada por el Alcalde Municipal de San Antonio, Tolima.

Por último, frente a la condición de discapacidad, consideraron que no se acreditó debidamente tal condición, la cual, según los accionantes, debe ser calificada por una junta de calificación de invalidez.

4. Decisiones de tutela objeto de revisión

4.1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Promiscuo de San Antonio, Tolima, mediante fallo de 12 de marzo de 2018, negó el amparo solicitado por tres razones. La primera, a partir de la consideración del procedimiento policivo como función jurisdiccional, el juez argumentó que no se incurrió en un *defecto sustantivo* por cuanto se aplicaron las normas que regulan las actuaciones³¹.

La segunda, no existió violación al derecho al trabajo por cuanto al señor Ricaurter Molano se le solicitó la restitución del inmueble en virtud de un contrato de arrendamiento. Asimismo, para su restitución, se respetaron todas las garantías del debido proceso³².

La tercera, de acuerdo con la Resolución N° 0600120171101528 expedida por el Director Técnico de Gestión Social Humanitaria de la UARIV, el accionante no presenta carencias en los componentes de alimentación y alojamiento temporal. Además, destacó que el accionante no logró probar su condición de discapacidad³³.

Impugnación

Mediante escrito del 11 de abril del 2018, el señor Ricaurter Molano Villanueva impugnó la sentencia de primera instancia³⁴.

Para ello, puso de presente los hechos por los cuales ha sido víctima del conflicto armado, las condiciones de salud que padece y las necesidades que ha pasado en virtud de las acciones de las entidades demandadas³⁵. Igualmente, sostuvo que la decisión de los accionados debió ser tomada por un Juez de la República y no directamente por la administración “*que hace el papel de juez y parte*”³⁶.

4.2. Sentencia de segunda instancia

El Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito Judicial de Chaparral, Tolima, mediante providencia dictada el 23 de abril de 2018, confirmó la sentencia impugnada. Para ello sostuvo que las entidades accionadas respetaron el derecho al debido proceso del señor Ricaurter Molano, pues se cumplieron las

³¹ Folio 493.

³² Folio 492.

³³ Folio 493.

³⁴ Folio 9 a 18 del cuaderno de expediente de segunda instancia.

³⁵ Folios 10 a 13 del cuaderno de expediente de segunda instancia.

³⁶ Folio 9 del cuaderno de expediente de segunda instancia.

etapas del procedimiento, y se le permitió al accionante ejercer su derecho de defensa y contradicción a lo largo de las etapas procesales. En palabras del juez “(...) *no se puede quejar el accionante que desde su inicio hasta su finalización se le brindó la oportunidad de ejercer el derecho de defensa o contradicción*”.³⁷

De otra parte, indicó que “*no se puede suponer que la ocupación de un bien fiscal inmueble o de servicios públicos por muchos años (...), en momento alguno, significa adquirir derechos como de permanecer indefinidamente, ni reconocimiento de reparaciones o reubicación cuando no ha sido materia de permiso o promesa*”³⁸.

4.3. Intervención del Procurador provincial de Chaparral -Tolima-

Mediante escrito del 9 de mayo de 2018, el Procurador Provincial de Chaparral consideró que las actuaciones policivas realizadas por los accionados vulneraron el ordenamiento jurídico y los derechos fundamentales del señor Ricaurter Molano Villanueva³⁹. En dicho informe argumentó que, si bien el contrato de arrendamiento incurrió en una causal de nulidad, el Alcalde Municipal debió proceder a dar por terminado el contrato de arrendamiento y proceder a su liquidación, lo cual, en el presente caso no se realizó⁴⁰. Además, sostuvo que el Alcalde vulneró el derecho al debido proceso por cuanto no se declaró impedido⁴¹, pues procedió a requerir la restitución del bien y, en ese sentido, no debió conocer del recurso de apelación promovido por el señor Ricaurter Molano Villanueva⁴².

5. Pruebas decretadas en sede de revisión

El Magistrado Sustanciador, en virtud de los artículos 64 y 65 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, decretó las siguientes pruebas a las autoridades accionadas, al accionante y a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

“PRIMERO. – *Por la Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE al Inspector de Policía y al Alcalde del Municipio de San Antonio, Tolima para que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la notificación de la presente providencia, procedan a:*

- *Informar si se adelantó un proceso judicial entre la administración municipal y el señor Ricaurter Molano Villanueva con la finalidad de restituir el bien mueble fiscal que le había sido arrendado.*

³⁷ Folio 62 del cuaderno de expediente de segunda instancia.

³⁸ Folio 62 del cuaderno de expediente de segunda instancia.

³⁹ Escrito del Procurador Provincial (c) Carlos José Triana allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 18 de mayo de 2018.

⁴⁰ *Ibídem.*

⁴¹ *Ibídem.*

⁴² *Ibídem.*

- *Informar sobre el estado actual del bien inmueble antes referido. En concreto informar si el bien está arrendado por parte de la administración, o cuál es su destinación actual.*
- *Remitir copia de la liquidación del contrato de arrendamiento.*
- *Informar sobre cuáles han sido las políticas públicas ejecutadas por la administración con la finalidad de promover la reubicación de los trabajadores informales, y si en ellas ha sido beneficiario el señor Ricaurter Molano Villanueva.*

SEGUNDO. – *Por la Secretaría General de esta Corporación, **OFÍCIESE** al señor Ricaurter Molano Villanueva, para que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la notificación de la presente providencia, proceda a:*

- *Responder ¿Quiénes integran actualmente su núcleo familiar? Para tal efecto, deberá remitir copia de los documentos de identidad de todos los integrantes del grupo familiar con el que convive.*
- *Informar si es dueño de bienes inmuebles y, en caso afirmativo, ¿cuál es su valor y la renta que deriva de ellos?*
- *Responder ¿cuál es su situación económica actual? Y ¿quiénes dependen económicamente de él?*
- *Debido a la restitución del bien fiscal, informar ¿qué actividad económica desempeña actualmente? Y si ¿fue reubicado por la administración municipal o por sus propios medios en algún lugar del municipio de San Antonio?*
- *Responder ¿cuál es su estado actual de salud y cuál es el estado actual de salud de los miembros de su núcleo familiar?*
- *Informar si ha recibido algún componente de ayuda humanitaria por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En caso afirmativo precisar qué tipo de ayudas recibió por parte de dicha entidad.*

TERCERO. – **VINCULAR** a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas en el presente proceso de revisión de sentencias de tutela. En consecuencia, **OFICIAR** a dicha entidad para que, dentro del término improrrogable de tres (3) días, remita información sobre la situación actual de atención como víctima del conflicto al señor Ricaurter Molano Villanueva, así como para que informe sobre las políticas de atención y programas de apoyo laboral para las víctimas del conflicto armado a las que el referido ciudadano podría acceder. Para el efecto remítase copia de la demanda de tutela y de sus anexos.”

5.1. Contestación del Inspector de Policía y el Alcalde Municipal de San Antonio, Tolima

Mediante escritos conjuntos, las accionadas sostuvieron que⁴³: **a)** no se llevó a cabo ningún proceso de restitución de bien inmueble arrendado en los términos del artículo 384 de la Ley 1564 de 2012, toda vez que no existía título idóneo

⁴³ Folios 131 a 166 del cuaderno de revisión.

para realizar dicha actuación, pese a que para el arrendatario se generaba el deber de restituir el inmueble⁴⁴; **b)** se están realizando los trámites pertinentes para lograr ubicar allí las instalaciones del Banco Agrario de Colombia S. A.⁴⁵; **c)** no cuentan con el acta de liquidación del contrato estatal por cuanto ya había operado la caducidad del contrato; asimismo, únicamente contaban con la terminación unilateral del mismo⁴⁶; y **d)** el municipio no presenta una situación compleja en relación con los vendedores ambulantes ni los informales, razón por la cual no existe una política pública sobre este grupo poblacional⁴⁷.

5.2. Contestación del señor Ricaurter Molano Villanueva

Mediante escrito, el señor Ricaurter manifestó que **a)** convive con su esposa, dos hijas mayores de edad, un hijo menor de edad y un nieto menor de edad⁴⁸; **b)** no posee ningún bien de su propiedad. Reside en un bien de propiedad de su esposa quien la recibió producto de una herencia⁴⁹; **c)** le adeuda al banco y a particulares un monto superior a veinte millones de pesos (\$ 20.000.000) en virtud de mercancías que se destinaron al local comercial objeto de restitución; **d)** sobrevive con la venta de tintos y biscochos. Además, sostuvo que no ha sido reubicado por la actual administración. Sobre el estado de salud, afirmó que todos en la casa se encuentran bastante lesionados. Asimismo, su hija, en noviembre de 2015, se intentó suicidar producto del proceso referido al “*sentirse impotente*”⁵⁰; y **d)** no ha recibido ningún tipo de ayuda por parte de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁵¹.

5.3. Contestación de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-

Mediante escrito del 3 de octubre de 2018, la UARIV presentó solicitud de nulidad por existir violación al debido proceso al existir una indebida integración del contradictorio, pues dicha entidad no había sido vinculada en el trámite de tutela de instancia. Dicha petición de nulidad fue negada por la Sala mediante auto del 6 de noviembre de 2018. Además, en el mismo auto, la Sala requirió nuevamente a la UARIV para que allegara la información que el Despacho sustanciador, mediante auto del 19 de septiembre de 2018, le solicitó.

La UARIV, mediante escrito radicado el 28 de febrero del 2019, sostuvo que la política de apoyo laboral a las víctimas del conflicto se basa en tres finalidades, a saber: **i)** la formación para el empleo; **ii)** la intermediación laboral o empleabilidad; y **iii)** el apoyo a iniciativas de negocio o proyectos productivos. Estas finalidades se concretan, de acuerdo con la UARIV, en diferentes

⁴⁴ Folios 132 y 149 del cuaderno de revisión.

⁴⁵ Folios 136 y 154 del cuaderno de revisión.

⁴⁶ Folios 136 a 138 y 154 a 156 del cuaderno de revisión.

⁴⁷ Folios 138 a 139 y 156 a 157 del cuaderno de revisión.

⁴⁸ Folio 98 del cuaderno de revisión.

⁴⁹ Folios 98 y 99 del cuaderno de revisión.

⁵⁰ Folios 98 y 99 del cuaderno de revisión.

⁵¹ Folio 99 del cuaderno de revisión.

instituciones, entre las cuales están el SENA e, incluso, el Ministerio del Trabajo⁵².

Dentro de la *formación para el empleo*, la UARIV sostuvo que el Ministerio del Trabajo, mediante el programa de Formación para el Trabajo y Vocacional, establece procesos de formación que buscan reparar de manera integral a la población víctima en el marco de la ruta de empleo, y potenciar sus posibilidades reales de enganche laboral en trabajos dignos, decentes y de calidad. Por otra parte, la UARIV sostuvo que el SENA contiene procesos educativos gratuitos y, asimismo, tiene una cobertura de 117 centros de formación a nivel nacional. Además de lo anterior, de acuerdo con lo allegado, el Departamento para la Prosperidad Social -DPS- impulsa diferentes programas y proyectos dirigidos a mejorar las capacidades humanas, sociales y productivas de los participantes para facilitar su inserción al mercado laboral⁵³.

Frente a la *intermediación laboral o empleabilidad*, la UARIV estableció que existen, al menos, tres (3) entidades encargadas de mejorar la empleabilidad. La primera consiste en el Servicio Público de Empleo. Su finalidad consiste en brindar posibilidades para mejorar la empleabilidad de las víctimas del conflicto armado⁵⁴. De manera concreta, el Servicio Público de Empleo, desde el año 2014, promovió el programa de Atención Diferencial de Empleo para la Población Víctima del Conflicto Armado, a través del cual se define una oferta de servicios que se ajustan a las necesidades de la población víctima, con la finalidad de mejorar sus condiciones de empleabilidad⁵⁵.

Por su parte, la UARIV afirmó que el Departamento para la Prosperidad Social -DPS-, por medio del Programa de Empleabilidad, busca mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral a través de un modelo flexible y acorde con las necesidades de formación de competencias laborales. Asimismo, dicho programa se encuentra dirigido a las víctimas del desplazamiento forzado, entre otros tipos de población vulnerable⁵⁶. Finalmente, en el marco de la empleabilidad, la UARIV argumentó que la Agencia Pública de Empleo -SENA- presta un servicio de intermediación laboral público, gratuito, indiscriminado y sin intermediarios para que los colombianos puedan participar en una oportunidad de empleo⁵⁷.

Finalmente, en el *apoyo a iniciativas de negocio o proyectos productivos*, la UARIV estableció que la Agencia de Desarrollo Rural hace seguimiento a la atención y reparación de las víctimas del conflicto armado en el marco de la definición de aspectos, tales como la construcción de distritos de riego para cultivos y el impulso de la producción agropecuaria a través de la asistencia técnica, así como la promoción de nuevas estrategias de asociatividad y comercialización para los campesinos.

⁵² Folios 177 a 180 del cuaderno de revisión.

⁵³ Folio 178 del cuaderno de primera instancia.

⁵⁴ Folio 179 del cuaderno de primera instancia.

⁵⁵ Folio 179 del cuaderno de primera instancia.

⁵⁶ Folio 180 del cuaderno de primera instancia.

⁵⁷ Folio 180 del cuaderno de primera instancia.

Por otro lado, la UARIV adujo que la *Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas* maneja el componente de sostenibilidad para la población beneficiaria de la restitución de tierras. Sostiene que este programa está diseñado para contribuir a la integración social y productiva de las familias restituidas, a recuperar y fortalecer la economía familiar, la distribución equitativa de los ingresos, la productividad, la seguridad alimentaria y la protección al ambiente⁵⁸.

Asimismo, la UARIV explicó que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo dispone del *Programa de Inclusión de Mercados* diseñado para optimizar el mejoramiento productivo, comercial y de capacidades asociativas de los empresarios que fueron víctimas del conflicto armado⁵⁹. A su vez, mediante dicho escrito, la UARIV sostuvo que el Departamento para la Prosperidad Social, a través de la Dirección de Inclusión Productiva, diseña e implementa programas que buscan la inclusión social de la población vulnerable, desplazada y/o en pobreza extrema por medio del desarrollo de su potencial productivo⁶⁰.

Finalmente, la UARIV solicitó la desvinculación del presente trámite de tutela, pues no vulneró los derechos fundamentales del accionante⁶¹.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018) proferido por la Sala de Selección Número Ocho de esta Corporación, que decidió someter a revisión el presente asunto.

2. Presentación del asunto bajo revisión y planteamiento del problema jurídico a resolver

En el asunto que se revisa, el accionante argumentó que la administración le vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida digna, al trabajo, y, a su vez, desconoció su condición de sujeto de especial protección constitucional al ser una persona en condición de discapacidad, pues fue desalojado del bien inmueble arrendado de carácter fiscal, que venía ocupando y en el que desarrollaba su actividad comercial de venta de ropa, sin que se hubiera agotado el respectivo proceso judicial para terminar el contrato que había suscrito con la administración municipal de San Antonio, Tolima.

⁵⁸ Folio 179 del cuaderno de primera instancia.

⁵⁹ Folio 179 del cuaderno de primera instancia.

⁶⁰ Folio 179 del cuaderno de primera instancia.

⁶¹ Folio 180 del cuaderno de primera instancia.

Por su parte, los accionados argumentaron que, al existir la cláusula de prórroga automática en el contrato estatal de arrendamiento del bien inmueble fiscal, estaban facultados para terminar unilateralmente el contrato de arrendamiento, pues dicha cláusula era ilegal.

Para efectos de la resolución del caso concreto, el análisis de la Sala Séptima de la Corte Constitucional se centrará fundamentalmente en la presunta vulneración al principio de confianza legítima y, por tanto, no ahondará en la vulneración al debido proceso administrativo alegado por el accionante.

De acuerdo con los anteriores antecedentes, le corresponde a la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional responder si la Alcaldía Municipal y el Inspector de Policía del Municipio de San Antonio, Tolima, vulneraron los derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo y el principio de confianza legítima y, a su vez, desconocieron su condición de sujeto de especial protección como trabajador informal, persona en condición de discapacidad y víctima del conflicto armado interno, al terminarle unilateralmente el contrato estatal de arrendamiento y, como consecuencia, desalojarlo del local comercial, mediante proceso policivo, bajo los argumentos de ilegalidad del contrato de arrendamiento y cambio en la actividad comercial.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes temas: **i)** el principio de confianza legítima en la jurisprudencia constitucional; **ii)** los trabajadores informales como sujetos de especial protección constitucional; y **iii)** resolución del caso concreto.

2.1. El principio de confianza legítima en la jurisprudencia constitucional

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha resuelto conflictos constitucionales en torno a la confianza legítima. Estos conflictos nacen a partir de la existencia de cláusulas constitucionales donde, por una parte, permite a los particulares realizar actividades en los bienes públicos como, por ejemplo, los vendedores informales. Estas actividades están amparados bajo el principio de libertad y, de manera concreta, la libertad de profesión u oficio y, a su vez, en el principio de buena fe; y, por otro lado, la obligación de las autoridades estatales de ejercer actividades para la recuperación del espacio público, la cual está garantizada en la Constitución Política –arts. 1 y 82 inc.1-, así como asegurar los derechos fundamentales a la libertad de locomoción y a la seguridad personal⁶².

⁶² Corte Constitucional. Sentencia T-376 de 2012. Esta sentencia planteó el conflicto de la siguiente manera: “A partir de lo anterior, se configura una tensión entre intereses o principios constitucionales protegidos. De una parte, el interés general representado en el aprovechamiento del espacio público, así como los derechos asociados a una adecuada conservación del mismo, entre los cuales la Corte destacó la libertad de locomoción y seguridad personal; y de otra, el derecho al trabajo de las personas vulnerables que –en la mayoría de los casos- enfrentan barreras para el ejercicio de un empleo formal, situación que debe abordarse bajo la perspectiva de los principios de Estado Social de Derecho e igualdad material.”

La resolución de la anterior controversia constitucional no se resuelve a partir de jerarquización de principios, sino, por el contrario, a partir de un ejercicio de armonización y ponderación entre estos dos principios constitucionales. Con base en lo anterior, aun cuando dichos conflictos se resuelven teniendo en cuenta el caso concreto, la jurisprudencia constitucional ha diseñado, al menos, cuatro *subreglas* precisas para resolver el conflicto constitucional.

La primera consiste en la afectación justificada. Esta reside en que las actuaciones administrativas que persiguen la preservación del espacio público no deben afectar injustificadamente los derechos de las personas que lo utilizan para satisfacer sus derechos fundamentales. La segunda implica la valoración del contexto social en las que se desarrollan las políticas públicas de recuperación del espacio público y la identificación de los derechos e intereses constitucionales en conflicto. Ello es imprescindible no solo para evaluar el impacto de la medida, sino para establecer el alcance de los medios de protección de personas y grupos vulnerables que pueden verse afectados por esta.

En la tercera conlleva a la observancia del debido proceso. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el respeto por el debido proceso asegura que el trámite se ajusta a parámetros legales previamente establecidos y proscribire cualquier tipo de arbitrariedad o abuso por parte de los órganos encargados del diseño o adopción de política y normas destinadas a la recuperación del espacio pública, y de las autoridades de policía que intervengan en su ejecución. Y, finalmente, la cuarta consiste en la protección del principio de confianza legítima. Este parámetro ha sido utilizado como parámetro cardinal de identificación de las situaciones y sujetos cuyos intereses deben ser protegidos en el marco de las políticas, medidas o normas asociadas a la recuperación del espacio público.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que este principio se sustenta en la buena fe y, se deriva asimismo, del principio de seguridad y jurídica y respeto al acto propio. *Estos obligan a la administración a respetar los compromisos que ha adquirido y a reconocer la garantía de durabilidad y estabilidad de situaciones que ha respaldado expresa o tácitamente*⁶³. De igual manera, impone a las autoridades mantener cierta coherencia en sus actuaciones y decisiones frente al estado de cosas que disfruta un ciudadano con su validación⁶⁴.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha identificado los criterios que hacen procedente la aplicación del principio de confianza legítima⁶⁵. Así, deberá

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia T-904 de 2012.

⁶⁴ *Ibidem*. De igual manera, en la sentencia T-904 de 2012, la Corte Constitucional sostuvo que el principio de confianza legítima se edifica en tres principios básicos. El primero consiste en la necesidad de preservar de manera definitiva el interés público. El segundo, evitar una desestabilización cierta, evidente y razonable en la relación entre la administración y los administrados. El tercero, la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. Así, el principio de buena fe, en su ámbito de confianza legítima, exigen a las autoridades y a los particulares mantener coherencia en sus actuaciones, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la durabilidad y estabilidad de la situación que objetivamente da lugar a esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico.

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-904 de 2012.

acreditarse *i)* que exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso concreto deberá acreditarse a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son ajenos a su preservación⁶⁶; *ii)* la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los ciudadanos, lo cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales⁶⁷; *iii)* se traten de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes; y, *iv)* la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con medidas de restitución del espacio público⁶⁸.

A partir de lo anterior, la Corte constitucional estableció que en el ejercicio del deber estatal de recuperación del espacio público, las autoridades no pueden vulnerar el principio de confianza legítima, ni el derecho al trabajo y la dignidad humana de los comerciantes informales que lo ocupan. En ese sentido, la restricción de estos principios y derechos fundamentales están acompañados de la obligación que tiene la autoridad administrativa de crear una política pública de recuperación de áreas comunes proporcional y razonable. Asimismo, esta política debe contener alternativas económicas adecuadas atendiendo primordialmente a las circunstancias particulares de los afectados. De no adoptarse dicha política, el juez constitucional está en la obligación de amparar los derechos fundamentales y ordenar que se inscriba al afectado en un programa de reubicación o de oferta de empleo⁶⁹.

2.2. Los trabajadores informales reubicados como sujetos de especial protección constitucional

La categoría de sujetos de especial protección es una identificación y reconocimiento por parte del Estado a un grupo de personas que, en virtud del artículo 13 inciso 3 de la Constitución Política, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta y, por tanto, necesitan acciones institucionales concretas encaminadas a una especial protección constitucional para remediar dicha situación de desigualdad⁷⁰.

La Corte Constitucional ha identificado diversos sectores de la sociedad que, por sus condiciones particulares, han sido tratados como sujetos de especial

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-904 de 2012 y T-729 de 2006.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-481 de 2014.

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-707 de 2005. Los sujetos de especial protección constitucional, como los menores, las madres cabeza de familia o los discapacitados, son aquellos que pertenecen a un sector de la población que, por cuestiones que escapan a su control, se encuentran en circunstancias objetivas de marginalidad o debilidad manifiesta a la hora de satisfacer ciertos derechos fundamentales. Por esta razón, en cumplimiento del principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Carta, las personas ubicadas en estos sectores son acreedoras a una especial protección constitucional.

protección, por ejemplo los menores de edad⁷¹, las madres⁷² o padres cabeza de familia⁷³, las víctimas del conflicto armado⁷⁴ o las personas en condición de discapacidad⁷⁵. En estos casos, la jurisprudencia constitucional ha garantizado los derechos fundamentales de esta categoría de grupo poblacional, mediante órdenes concretas de protección de estos grupos poblacionales⁷⁶.

La categoría de sujeto de especial protección no es excluyente entre sí pues existen situaciones concretas de las personas que exigen una actividad estatal compleja para la protección de sus derechos fundamentales, debido a que, a la luz del principio de igualdad y no discriminación, pueden concurrir varias condiciones distintas en un mismo sujeto, en casos como por ejemplo las madres o los padres cabeza de familia que se encuentran en situación de discapacidad. Ello implica dos consecuencias para la actividad del juez constitucional. La primera, una asunción del problema por parte del juez constitucional -y de los demás jueces- a partir de todas las particularidades que identifican al sujeto de especial protección constitucional⁷⁷. La segunda, una lectura incompleta sobre todas las condiciones del sujeto de especial protección implicaría una protección incompleta por parte de los jueces en general⁷⁸.

Ahora bien, dentro de la categoría de sujeto de especial protección se encuentran los trabajadores informales⁷⁹. De acuerdo con la Corte, la protección especial de las personas que se dedican a las ventas ambulantes obedece principalmente a que se encuentran “*en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica*”⁸⁰. Al ser de especial protección constitucional, la Corte Constitucional ha sostenido que el Estado debe desplegar acciones afirmativas⁸¹. Sin embargo, debido a la forma en la que se ejerce el trabajo de ventas ambulantes, estas acciones implican una tensión con otros principios constitucionales, a saber: **a)** el principio de confianza legítima⁸², derivado de los principios de buena fe y seguridad y de la libertad de

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2016.

⁷² Corte Constitucional. Sentencia T-1159 de 2005.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia T-716 de 2013.

⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-702 de 2012.

⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2012.

⁷⁶ Véase al respecto: Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 2001. En esta sentencia se declaró la constitucionalidad del establecimiento de lugares de parqueo para personas en situación de discapacidad. Corte Constitucional. Sentencia T-595 de 2002. En dicha providencia se establece el acceso al transporte público de personas en situación de discapacidad. Corte Constitucional. Sentencia SU-388 de 2005. En el presente caso hace referencia a los derechos laborales de las madres cabeza de familia como sujeto de especial protección constitucional.

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-715 de 2013 y T-629 de 2010.

⁷⁸ Véase al respecto: Corte Constitucional. Sentencias T-439 de 1992, T-532 de 1995, T-253 de 2008, entre otras.

⁷⁹ Véase al respecto: Corte Constitucional. Sentencia T-067 de 2017, Sentencia T-386 de 2013, Sentencia T-773 de 2007.

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-386 de 2013.

⁸¹ De acuerdo con la jurisprudencia, pueden identificarse dos tipos de acciones afirmativas: a) aquellas políticas públicas generales de reubicación a este tipo de grupo poblacional; y b) la ejecución propia de dicha política pública.

⁸² Corte Constitucional. Sentencia T-067 de 2017. De acuerdo con la sentencia, la confianza legítima que desarrollan los particulares frente a las actuaciones del Estado deviene de la potestad que tienen las personas de presumir que, si se les ha tolerado una conducta abierta, permanente, pacífica y continua, se lo va a seguir haciendo hacia el futuro. Ese principio no implica que el Estado no pueda nunca regularizar una situación

profesión u oficio; y **b)** la protección y conservación del espacio público⁸³, derivado del deber del Estado de velar por la protección de este.

Dicha tensión debe resolverse, no a través de una mera cuestión jerárquica, sino de armonización pues, en palabras de la Corte Constitucional, “*en casos de ocupación indebida del espacio público por parte de comerciantes informales, cualquier política tendiente a recuperar dichos espacios, que suponga una afectación al goce efectivo de sus derechos, debe adelantarse con plena observancia de la totalidad de los imperativos fundamentales consagrados en la Carta, especialmente aquellos dirigidos a proteger a las personas en situación de vulnerabilidad con ocasión de su contexto socio-económico, y los postulados que garantizan las expectativas legítimas y el mínimo existencial*”⁸⁴.

La protección de los derechos fundamentales de los trabajadores informales, además, no se limita a la reubicación de dichas personas en espacios concretos producto de la ejecución de estas políticas públicas. En efecto, de acuerdo con la Corte, al momento de hacer la reubicación policiva de un vendedor informal, *el Estado asume la carga de localizarlo en un sitio cuyo esquema y régimen de propiedad permita el desarrollo de la actividad informal sin que el vendedor tenga el temor de ser desalojado de nuevo*⁸⁵, por lo tanto, con la reubicación de los vendedores ambulantes no cesa la categoría de sujetos de especial protección de este grupo poblacional, sino, por el contrario, es una expresión de dicha categoría constitucional y se mantiene hasta que superen las razones de vulneración de derechos.

A partir de lo anterior, el ordenamiento colombiano establece garantías, de orden constitucional y las propias como comerciante, para este grupo poblacional. La primera, de orden constitucional, implica que la calidad de sujetos de especial protección *condiciona la relación contractual* entre la administración y dicho grupo poblacional. Así, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho constitucional de los trabajadores informales no consiste en que se los “*transforme*” en trabajadores formales, sino en tener un trabajo decente que les permita vivir en condiciones dignas⁸⁶.

Y por ello, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que la relación contractual entre la administración y los vendedores ambulantes que fueron objeto de políticas de reubicación no es simétrica o igualitaria. Por el contrario, esta relación es asimétrica, pues es la autoridad estatal, como titular del poder de policía y dueña de la capacidad coercitiva, enfrentada a vendedores, que en determinadas ocasiones, están en condiciones de debilidad manifiesta⁸⁷.

irregular, pero sí tiene como consecuencia que al hacerlo no actúe de improviso y sin haber dado aviso previo suficiente.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-067 de 2017.

⁸⁶ Reiterada por Corte Constitucional. Sentencia T-067 de 2017.

⁸⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-067 de 2017.

A partir del reconocimiento de esta relación asimétrica, la Corte ha sostenido que la interpretación de cualquier cláusula oscura o poco clara debe hacerse siempre a favor del vendedor informal y en contra de la administración⁸⁸. Asimismo, en el escenario de incumplimiento del contrato, a partir del principio de proporcionalidad, la Corte Constitucional ha sostenido que a la autoridad sólo le es dable reclamar el incumplimiento del contrato cuando **i)** la entidad haya cumplido estrictamente con las condiciones del acuerdo, o, habiéndolo incumplido, haya subsanado el incumplimiento e indemnizado integralmente al vendedor por los perjuicios causados por dicho incumplimiento⁸⁹; y **ii)** habiéndose incumplido el contrato por el vendedor informal, dicho incumplimiento se mantiene después del ofrecimiento por parte de la entidad de un programa de reubicación que implique que el vendedor pueda continuar con su actividad comercial de manera pacífica, legal, sin riesgo de desalojo, teniendo acceso a una clientela mínima que le procure un ingreso mensual equivalente, por lo menos, al salario mínimo legal vigente⁹⁰.

En ese sentido, los estándares concretos de actuación administrativa deben propender a la *estabilidad de los sujetos de especial protección constitucional en los lugares donde fueron reubicados*. Ello implica el deber de la administración de consultar con los arrendatarios reubicados la intención de renovar los contratos estatales de arrendamiento, siempre y cuando se respeten los principios de la contratación estatal, la función pública y la garantía de los derechos fundamentales; asimismo, a la terminación del contrato estatal de arrendamiento, la administración tiene el deber de motivar la terminación del contrato estatal de arrendamiento, con base en los principios de la función pública, el interés general y la no vulneración de los derechos del arrendatario.

La segunda garantía propia como comerciante se condiciona a las normas que rijan su relación, bien con particulares o bien con el Estado. Cuando la relación es con éste último, los contratos están sujetos al fin público de la contratación estatal, la función pública de la propiedad estatal y, adicionalmente, por la naturaleza del bien, derivada en algunos casos del uso público y, en otros, de su afectación al servicio público⁹¹. Ello implica que, en materia de contratación estatal, éstos se pueden limitar por la administración de manera racional y proporcional y, por tanto, no pueden desconocer los derechos de los vendedores reubicados.

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional⁹², a partir del *concepto de acreditación del establecimiento de comercio*, ha sostenido que la protección de la legislación comercial en el ámbito del derecho privado a las empresas y comerciantes es aplicable de manera *análoga* a los vendedores informales, pues estos también “*desarrollan clientelas, acreditan sus servicios y productos y*

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera, sub.sec. A. Rad.29851. MP. Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 29 de octubre de 2014.

⁹² Corte Constitucional. Sentencia T-067 de 2017.

establecen dinámicas comerciales equivalentes a las de las empresas que atienden al público”.

Para la garantía de los derechos fundamentales de los vendedores informales, la Corte ha establecido que **i)** las autoridades deben comprender las dinámicas internas de la comunidad de vendedores informales, pues no se puede partir de la premisa de que los vendedores informales estarían en mejores condiciones en cualquier escenario distintos al de la informalidad⁹³; y **b)** las autoridades deben garantizar escenarios de participación para las personas destinatarias de estas medidas⁹⁴, medidas de participación que se deben realizar al momento de adoptar la política pública de reubicación y, personalmente, la adopción del contrato estatal de arrendamiento.

Por otra parte, la Corte Constitucional también ha condicionado las políticas de recuperación de los bienes públicos de acuerdo con su naturaleza. En otras palabras, el tipo de bien condiciona la ejecución de políticas públicas de recuperación. En efecto, cuando el bien del Estado que se afecta no es espacio público, sino uno de carácter *fiscal*, aun cuando exista la obligación de recuperación de los bienes públicos, el nivel de afectación a la comunidad es *ostensiblemente inferior*, pues, en principio, no se está coartando ninguna libertad del colectivo, ni interrumpiendo su libertad de locomoción, ni excluyendo al público de acceso a un recinto al que asistiere de manera recurrente⁹⁵. Las condiciones entre espacio público y bien fiscal, por tanto, son diferentes⁹⁶.

Lo anterior implica, de acuerdo con la jurisprudencia, que las acciones para la recuperación de bienes fiscales deben ser más detalladas, pues ante una vulneración menos grave de los derechos de la comunidad, existe un tiempo mayor para preparar el programa de reubicación y, por tanto, al momento de realizar el procedimiento para la protección de los bienes fiscales, ya debe estar la alternativa de reubicación preparada y puede ser implementada de inmediato⁹⁷.

En ese sentido, aun cuando exista una afectación al patrimonio público, si se afecta directamente a la comunidad -espacio público-, las acciones estatales deben corresponder al cumplimiento de los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes⁹⁸; igualmente, si lo que se afecta son los bienes estatales de carácter fiscal, la jurisprudencia constitucional ha establecido que le corresponde al Estado justificar el por qué adoptar en ese caso una política de recuperación igual de urgente⁹⁹.

3. Resolución del caso concreto

⁹³ *Ibíd.*

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ *Ibíd.*

Análisis de procedibilidad formal de la acción de tutela

Legitimación por activa: con base en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional ha concretado las opciones de ejercicio de la acción de tutela mediante: i) el ejercicio directo, es decir, quien interpone la acción de tutela es a quien se les está vulnerando el derecho fundamental; ii) representantes legales, como en el caso de los niños, niñas y adolescentes, los incapaces absolutos y las personas jurídicas; iii) apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la calidad de abogado titulado y al escrito de acción de tutela debe anexar el poder especial para el caso, o en su defecto, el poder general respectivo; y iv) agente oficioso.

En el presente caso, se encuentra acreditado el requisito de legitimación por activa en la medida en que fue interpuesta por el accionante, Ricaurter Molano Villanueva, a nombre propio, y quien sufrió directamente la vulneración a sus derechos fundamentales como consecuencia de las actuaciones realizadas por las entidades accionadas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991.

Legitimación por pasiva: de acuerdo con los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, la acción de tutela procede contra cualquier acción y omisión en que incurra una autoridad pública o por un particular en las condiciones establecidas por la normatividad y la jurisprudencia. En el presente caso, se encuentra satisfecho el requisito de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la entidad demandada es la Alcaldía Municipal y la Inspección de Policía de San Antonio, Tolima. La primera porque es quien terminó unilateralmente el contrato estatal de arrendamiento. La segunda porque fue la entidad encargada del desalojo del accionante del local comercial.

Inmediatez: según la jurisprudencia constitucional para acudir a la acción de tutela, esta debe presentarse en un término prudente y razonable después de ocurridos los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos fundamentales. En esa medida, la Corte Constitucional ha dicho que la relación de inmediatez entre la solicitud de tutela y el hecho vulnerador de los derechos fundamentales debe evaluarse en cada caso concreto, atendiendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En el caso concreto, se encuentra que **a)** la declaratoria de terminación unilateral del contrato de arrendamiento por justa causa fue el 4 de julio de 2013; **b)** el 19 de enero de 2017 se inició la actuación policiva para la recuperación del bien; **c)** el 7 de julio de 2017, como consecuencia de dicho trámite, se ordenó la restitución del bien; **d)** el 22 de noviembre de 2017 la administración realizó la diligencia de desalojo; y **e)** la acción de tutela fue interpuesta el 14 de febrero de 2018.

En ese sentido, si bien la vulneración a los derechos fundamentales inició desde la terminación unilateral del contrato estatal de arrendamiento, esta se extendió

hasta la diligencia de desalojo por parte de la administración en contra del señor Ricaurter Molano Villanueva. Por tal motivo, transcurrieron dos meses y veintitrés días entre la vulneración de los derechos fundamentales del señor Ricaurter y la interposición de la acción de tutela, por ello, considera la Sala que el requisito de inmediatez se cumple en el caso concreto.

Subsidiariedad en la acción de tutela: el artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Asimismo, 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 acudir a la tutela como mecanismo transitorio para remediar el perjuicio irremediable.

De esta manera, la Corte constitucional exige a los accionantes que desplieguen las acciones que se encuentren a su disposición, siempre y cuando ellas sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. Asimismo, la jurisprudencia ha sostenido que, cuando se trata de protección de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, los requisitos para examinar la procedencia de la subsidiariedad se flexibilizan¹⁰⁰.

En el caso concreto, la acción de tutela cumple con dicho requisito, por cuanto: **a)** el accionante interpuso todos los recursos ante la Alcaldía y la Inspección de Policía del Municipio de San Antonio, Tolima; **b)** existen ciertos factores que ameritan que se flexibilice la procedencia de la acción de tutela. En efecto *i)* se trata de una persona que tiene a cargo cinco (5) personas, las cuales dos (2) son menores de edad¹⁰¹; *ii)* viven en condiciones de precariedad económica que imposibilita la contratación de un profesional del derecho para acceder a la administración de justicia, pues la casa donde habitan -de propiedad de su esposa, quien la recibió en virtud de una herencia- está hipotecada por \$20.0000.000. Esta suma de dinero fue destinada a la compra de productos para la venta en el local comercial de la galería municipal; *iii)* la responsabilidad que implica sostener a su núcleo familiar es de carácter permanente, en la medida en que estos conviven bajo su protección y, asimismo, se benefician de la actividad informal de venta de tintos y biscochos en la plazuela.

Por otro lado, **c)** puede considerarse que el medio de control de controversias contractuales puede ser procedente, sin embargo, debió ser el Alcalde Municipal quien agotara dicho mecanismo, pues fue éste el que originó el conflicto contractual en contra del señor Ricaurter Molano Villanueva; y, **d)** de

¹⁰⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-231 de 2014 o T-607 del 2015. En esta última sentencia, la Corte Constitucional sostuvo que “en el marco de la procedencia de la acción de tutela contra actuaciones administrativas, se debe tener en cuenta que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé, en su artículo 140, el medio de control de reparación directa como mecanismo judicial ordinario para solicitar la reparación de daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha admitido que bajo algunas circunstancias este no se erige como un medio eficaz o idóneo para garantizar el goce del derecho fundamental invocado, cuando existe evidencia de un perjuicio irremediable o cuando la mora judicial de la jurisdicción implica un agravio desproporcionado para el solicitante.”

¹⁰¹ Folio 30 del cuaderno de revisión.

acuerdo con lo previsto en la parte motiva de esta providencia, el señor Ricaurter Molano Villanueva es un sujeto de especial protección constitucional al ser un vendedor informal reubicado.

Con base en estas consideraciones, para esta Sala resulta evidente que los mecanismos disponibles ante la jurisdicción contencioso- administrativo, por un lado, no resultan idóneos. En efecto, los medios de control de reparación directa y controversias contractuales ante la jurisdicción contencioso administrativa no logran resolver adecuadamente la problemática planteada, al no ser procedimientos expeditos, especialmente teniendo en cuenta que el actor es una persona de escasos recursos, pues le adeuda a una entidad bancaria una suma de \$20.000.00, además, tiene a cargo cinco (5) personas, entre las cuales dos (2) son menores de edad.

Análisis de procedibilidad material de la acción de tutela

En el presente caso, la Sala debe pronunciarse sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo y el desconocimiento de la condición de sujeto de especial protección como trabajador informal y a la confianza legítima del señor Ricaurter Molano Villanueva, como consecuencia del desalojo realizado por la Alcaldía municipal y el Inspector de Policía de San Antonio, Tolima.

El señor Ricaurter Molano Villanueva ocupó entre 1984 y 2002 en la plaza principal del Municipio de San Antonio, Tolima, una caseta donde vendía diferentes productos. En el año 2002, fue víctima del conflicto armado, por consiguiente, abandonó el municipio. En el año 2003 retornó y, en virtud de políticas de recuperación del espacio público, el Alcalde celebró un contrato de arrendamiento con el señor Molano, en el cual se pactó una cláusula de prórroga automática.

Posteriormente, mediante resolución, el Alcalde Municipal declaró la justa causa de terminación del contrato en virtud de la ilegalidad de la cláusula de prórroga automática del contrato y el injustificado cambio de actividad comercial. Por lo anterior, inició actuación policiva para la restitución del bien fiscal objeto de contrato, dado que el señor Molano ocupó, en criterio del ente territorial, de manera ilegal el bien inmueble objeto de arrendamiento.

Como resultado de dichas actuaciones, se ordenó la restitución del bien inmueble por *a)* la ilegalidad de las prórrogas contractuales en contratos de arrendamiento de bien fiscal inmueble; y *b)* el cambio del objeto del contrato. Finalmente, se realizó la diligencia de desalojo a cargo del inspector de policía del Municipio de San Antonio, Tolima, contra el señor Ricaurter Molano Villanueva.

Con base en lo anterior, la Sala considera que las autoridades accionadas vulneraron los derechos fundamentales al derecho a la vida digna, al derecho al trabajo y, además, desconocieron su condición de sujeto de especial protección

al ser un vendedor ambulante reubicado y vulneraron el principio de confianza legítima. Lo anterior, por las siguientes razones.

La primera consiste en que el accionante llevaba disfrutando del bien inmueble alrededor de una década como consecuencia de la vigencia del contrato estatal de arrendamiento. En ese orden, si bien la administración debe adoptar los contratos estatales de arrendamiento de conformidad con las normas que los regulan, pues existe la confianza legítima por parte del ciudadano de que la ejecución de las políticas de reubicación -entre ellas la realización de contratos de arrendamiento estatal- se realizan conforme a derecho, lo cierto es que, las consecuencias de los errores de la administración no pueden afectar los derechos fundamentales de los asociados, y aún más de sujetos de especial protección constitucional, como los vendedores informales.

Por tanto, si la administración realiza contratos estatales de arrendamiento, y entre sus cláusulas se encuentran vicios de ilegalidad, su saneamiento o sus efectos no deben interferir con el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas que, producto de la firma de estos contratos, son objeto de reubicación por parte de la administración, pues ello supondría que los errores imputables a la administración y que afecten la vigencia del contrato son una carga legítima que deben soportar estas personas.

Asimismo, la Sala advierte que, aun cuando exista una cláusula de prórroga automática en contrato de arrendamiento, el principio de confianza legítima exige que a la administración *i)* adelantar las actuaciones siguiendo el debido proceso, dándole a los afectados un trato digno; *ii)* la administración debe respetar el principio de confianza legítima; *iii)* las actuaciones de la administración deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habría de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar la correspondencia en su alcance y características con dicha realidad; y *iv)* no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios de subsistencia lícitos que tienen a su disposición.

Con base en lo anterior, la Sala considera que la administración tenía diversas alternativas para resolver dicha anomalía contractual, que se desprenden de la obligación de garantizar la protección de los vendedores ambulantes reubicados, en los lugares dispuestos para tal efecto por parte de las entidades territoriales.

Dentro de estas alternativas, la administración podía adoptar: **i)** terminar bilateralmente el contrato estatal de arrendamiento y realizar un nuevo contrato sin incluir la cláusula de prórroga automática; **ii)** realizar un otrosí -documento anexo- donde conste, a través de mutuo acuerdo, la derogatoria de la cláusula de prórroga automática; **iii)** mediante una adenda, modificar la destinación comercial del bien inmueble; e, **iv)** iniciar el procedimiento judicial correspondiente para declarar la nulidad parcial del contrato ante el juez

administrativo, con la finalidad de garantizar la legalidad del contrato de arrendamiento y, a su vez, proteger la continuidad del señor Ricaurter Molano Villanueva en el local comercial.

Además, como se explicó en los fundamentos de esta sentencia, la administración municipal tiene la obligación constitucional de garantizar los derechos fundamentales de las personas reubicadas producto de las políticas de recuperación del espacio público. En efecto, no sólo estos procedimientos deben cumplir con la garantía de los derechos fundamentales y, de manera concreta, del derecho al debido proceso y el principio de confianza legítima. También estas garantías deben protegerse al momento de la reubicación y en la firma de eventuales contratos estatales de arrendamiento.

Estas obligaciones no se cumplieron a cabalidad por la Alcaldía Municipal de San Antonio, Tolima, pues **i)** no respetó el principio de confianza legítima comoquiera que, como consecuencia de un error atribuible a la administración -inclusión de la cláusula de prórroga automática-, el señor Ricaurter Molano Villanueva fue desalojado del local comercial; **ii)** la Administración no evaluó las condiciones de vulnerabilidad del accionante, al ser un sujeto de especial protección constitucional -vendedor ambulante reubicado- y vivir en condiciones de grave inferioridad económica; y, como consecuencia de lo anterior, **iii)** se lesionó desproporcionadamente el derecho al mínimo vital del señor Ricaurter Molano, pues como consecuencia del desalojo, perdió una suma considerable de dinero producto de la hipoteca de un bien inmueble; en ese sentido, no sólo privó al accionante de oportunidades económicas para salir de su condición de pobreza, sino, por el contrario, lo ubicó a él y a su familia en una condición de debilidad manifiesta más extrema.

En suma, la Alcaldía y la Inspección Municipal de San Antonio, Tolima, afectaron los derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo y al empleo digno y decente del señor Ricaurter Molano Villanueva, pues la decisión tomada por la administración, además de estar en contra de la Constitución, desconoce las políticas públicas de reubicación y formalización laboral de los vendedores ambulantes.

Por las anteriores consideraciones, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional revocará el fallo del veintitrés (23) de abril de dos mil dieciocho (2018) proferido en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito Judicial de Chaparral, Tolima, que confirmó la sentencia del doce (12) de marzo de dos mil dieciocho (2018) expedida por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Antonio, Tolima, mediante la cual negó la protección de los derechos fundamentales, y en su lugar, amparará los derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo, al empleo digno y el principio de confianza legítima del ciudadano Ricaurter Molano Villanueva.

En consecuencia, ordenará a la Alcaldía Municipal de San Antonio, Tolima, que, en el término cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a valorar la situación personal, familiar, social y económica del señor Ricaurter Molano Villanueva y le ofrezca, dentro del

término de diez (10) días hábiles contados a partir de la terminación de la valoración ordenada en este numeral, una alternativa económica, laboral o de reubicación de su oficio en la que se tenga presente las condiciones evidenciadas en el estudio de la situación enunciada, de conformidad la presente providencia.

Tal como se ordenará en el ordinal tercero de la parte resolutive de la presente providencia, la verificación ordenada deberá contener, al menos, una constatación de la situación de salud del señor Ricaurter Molano Villanueva y su núcleo familiar; la constatación sobre la necesidad de acompañamiento psicosocial al accionante y a su núcleo familiar; y las diferentes opciones económicas y laborales que el municipio tiene a su disposición para garantizar al accionante sus derechos fundamentales alegados. Para lo anterior, el Alcalde Municipal deberá contar con el apoyo profesional necesario para el cumplimiento de esta orden.

Finalmente, y para garantizar una protección integral a los derechos fundamentales del accionante y su núcleo familiar, se ordenará a la Personería Municipal de San Antonio, Tolima, que, con base en sus competencias y funciones constitucionales y legales como Ministerio Público, vigile el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta sentencia. Asimismo, deberá, de manera particular: **i)** acompañar al accionante en el proceso de cumplimiento del ordinal tercero de la parte resolutive de la presente providencia; y **ii)** de manera diligente, asesorar y acompañar al accionante en los trámites necesarios ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que resuelva su situación con respecto a las ayudas humanitarias a las que hubiere lugar.

III. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

Le corresponde a la Sala Novena de la Corte Constitucional determinar si la Alcaldía y la Inspección de Policía del Municipio de San Antonio, Tolima, vulneraron los derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo, empleo y el principio de confianza legítima del señor Ricaurte Molano Villanueva, por haberle terminado unilateralmente el contrato estatal de arrendamiento sobre el local comercial N° 15 de la Galería Municipal de San Antonio, Tolima, y, por tanto, haber procedido a la restitución de dicho bien, bajo el argumento de la “*ilegalidad*” de la cláusula de prórroga automática en los contratos estatales de arrendamiento.

En primer lugar, la Sala Novena reiteró, con base en la jurisprudencia constitucional, las *subreglas* elaboradas por la Corte Constitucional para solucionar la tensión entre el deber estatal de recuperación del espacio público, la garantía del derecho fundamental a la libertad de locomoción y la seguridad personal y, por otro lado, la garantía del derecho a la libertad de profesión u oficio y el principio de buena fe.

De igual manera, la Sala se refirió a la relevancia de la posición de los vendedores ambulantes como sujetos de especial protección constitucional y, a

partir de allí, hizo extensiva dicha condición a los vendedores reubicados. Como consecuencia de ello, la Sala, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, estudió las garantías de los vendedores reubicados a partir de la interpretación de la relación asimétrica entre la entidad y las personas reubicadas.

Con base en lo anterior, la Corte recordó tres efectos de la adopción del contrato estatal de arrendamiento entre las entidades territoriales y las personas destinatarias de la reubicación, a saber: **i)** la interpretación de las cláusulas del contrato a favor de los particulares, en este caso vendedores informales; **ii)** restricciones de la administración para declarar el incumplimiento del contrato estatal de arrendamiento; y **iii)** si el incumplimiento es atribuible al arrendatario, la administración debe realizar todos los actos necesarios para garantizar que el vendedor informal pueda continuar con su actividad comercial de manera pacífica y legal.

En el análisis del caso concreto, la Sala realizó dos consideraciones. La primera consiste en una clara vulneración al principio de confianza legítima y con ella la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, al trabajo y al mínimo vital. Ello como consecuencia de que el señor Ricaurter Molano Villanueva, en aproximadamente una década, aprovechó el bien arrendado como consecuencia de la firma de un contrato estatal de arrendamiento entre él y la Alcaldía Municipal de San Antonio, Tolima. Además de ello, la Sala consideró que la existencia de la cláusula de prórroga automática no era un error atribuible al accionante, sino, por el contrario, a la entidad accionada y, en ese sentido, es desproporcionado e irrazonable que sea el accionante quien soporte la carga de un error de la administración.

De igual manera, la Sala evidenció que, a partir de la consideración de que el actor es un vendedor informal reubicado -sujeto de especial protección constitucional- y la relación asimétrica que nace a partir del contrato estatal de arrendamiento, la administración debió tomar las medidas menos lesivas con la finalidad de garantizar los derechos fundamentales del accionante. En ese sentido, podía optar por terminar de común acuerdo el contrato estatal de arrendamiento y realizar un nuevo contrato con el accionante donde se estipule un plazo razonable para la protección de sus derechos como comerciante; así como eliminar la cláusula de prórroga automática del contrato estatal de arrendamiento.

En esa medida, esta Corporación concluye que al adelantar la terminación unilateral del contrato estatal de arrendamiento y, a su vez, adelantarle desalojar al señor Ricaurter Molano Villanueva, la Alcaldía y la Inspección de Policía vulneraron los derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo y al principio de confianza legítima.

Por las anteriores consideraciones, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional revocará el fallo proferido en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito Judicial de Chaparral, Tolima, que confirmó la sentencia expedida en primera instancia por el Juzgado Promiscuo Municipal

de San Antonio, Tolima, que negó la protección de los derechos fundamentales del actor.

En consecuencia, ordenará a la Alcaldía Municipal de San Antonio, Tolima, que, en el término cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a valorar la situación personal, familiar, social y económica del señor Ricaurter Molano Villanueva y le ofrezca, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la terminación de la valoración ordenada en este numeral, una alternativa económica, laboral o de reubicación de su oficio en la que se tenga presente las condiciones evidenciadas en el estudio de la situación enunciada.

Finalmente, y para garantizar una protección integral a los derechos fundamentales del accionante y su núcleo familiar, se ordenará al Personero Municipal de San Antonio, Tolima, que, con base en sus competencias y funciones constitucionales y legales como Ministerio Público, vigile el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta sentencia.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena 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 decretada por la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional mediante Auto del 6 de noviembre de 2018.

SEGUNDO.- REVOCAR el fallo del veintitrés (23) de abril de dos mil dieciocho (2018) proferido en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito Judicial de Chaparral, Tolima, que confirmó la sentencia del doce (12) de marzo de dos mil dieciocho (2018) pronunciada por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Antonio, Tolima, mediante la cual negó el amparo solicitado por el actor. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo y a la confianza legítima del ciudadano Ricaurter Molano Villanueva.

TERCERO.- ORDENAR al Alcalde del Municipio de San Antonio, Tolima, que, en el término cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a valorar la situación personal, familiar, social y económica del señor Ricaurter Molano Villanueva y le ofrezca, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la terminación de la valoración ordenada en este numeral, una alternativa económica, laboral o de reubicación de su oficio en la que se tenga presente las condiciones evidenciadas en el estudio de la situación enunciada, de conformidad la presente providencia.

CUARTO.- ORDENAR al Personero Municipal de San Antonio, Tolima, que, con base en sus competencias y funciones constitucionales y legales, vigile el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta sentencia. Para el efecto deberá, de manera particular: **i)** acompañar al accionante en el proceso de cumplimiento del ordinal tercero de la parte resolutive de la presente providencia; y **ii)** de manera diligente, asesorar y acompañar al accionante en los trámites necesarios ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que resuelva su situación con respecto a las ayudas humanitarias a las que tuviere derecho.

QUINTO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General