



Sentencia T-257/17

Referencia: Expediente T-5.899.593

Demandante: William Enrique Peñaloza Luna
y otros

Demandados: Alcaldía Distrital de Santa
Marta y Secretaría de Gobierno Distrital de
Santa Marta

Magistrado Ponente:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, Iván Humberto Escrucería Mayolo (e.) y Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Santa Marta, el 13 de septiembre de 2016, mediante el cual confirmó la providencia dictada por el Juzgado Cuarto Penal Municipal, con Función de Control de Garantías de Santa Marta, el 28 de julio de 2016, que declaró improcedente la tutela presentada por William Enrique Peñaloza Luna y otros contra la Alcaldía Distrital de Santa Marta y la Secretaría de Gobierno Distrital de Santa Marta.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

El 7 de julio de 2016, el señor William Enrique Peñaloza Luna y otros presentaron acción de tutela, mediante apoderado judicial, contra la Alcaldía Distrital de Santa Marta y la Secretaría de Gobierno Distrital de Santa Marta, con el fin de que fuera protegido el principio de confianza legítima y sus derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo, los cuales consideran vulnerados por esa entidad. Lo anterior, debido a que ordenó la restitución del espacio público del lugar donde se encuentran ubicados sus establecimientos de comercio, presuntamente, desde hace alrededor de 10 años, sin implementar políticas encaminadas a mitigar el impacto.

2. Hechos relevantes

- 2.1. Los accionantes, señores William Enrique Peñaloza Luna, Ignacio Rafael Reyes Medina, Fabio Jiménez Sánchez y Maribel Esther Garizabal Cantillo manifiestan ser propietarios de los establecimientos comerciales: *quesera el sol*, *expendio de cerdo nacho*, *quesera donde Fabio* y *Kiosko Águila*, respectivamente, ubicados en la Calle 30 con Carrera 19 desde hace alrededor de 10 años¹.
- 2.2. Según informan, de los ingresos obtenidos a través de los mentados negocios depende el sustento económico suyo y de su núcleo familiar, integrado por menores de edad y personas pertenecientes a la tercera edad, así como el núcleo familiar de las personas que trabajan con ellos, algunas incluso integrantes de sus propias familias².
- 2.3. Manifiestan que mediante Despacho Comisorio No. 72 del 22 de julio de 2015 les fue notificada, por un lado, la Resolución No. 224 del 22 de mayo de 2015, *“por medio de la cual se ordena la restitución de un bien de uso público, ubicado en la Calle 30 con Carrera 19, en la ciudadela 29 de julio a todo lo largo de la carrera 19 con un ancho de 14.00 y 16.00 metros”*,

¹ En la acción de tutela precisaron cada uno que están en este sector desde hace más de 8 años en el caso de William Enrique Peñaloza Luna, 10 años en el caso de Ignacio Rafael Reyes Medina y Maribel Esther Garizabal Cantillo y desde hace 15 años en el caso de Fabio Jiménez Sánchez. Tiempo durante el cual no habían recibido ningún requerimiento de restitución.

² Destacan especialmente:

WILLIAM ENRIQUE PEÑALOZA LUNA señaló que dependen de él su hijo Maicol David Peñaloza Reyes de 9 años, quien se encuentra estudiando en el Instituto Ebenezer de Santa Marta, su hija Merci Casandra Peñaloza Reyes quien estudia en la Universidad del Magdalena y Yoseth Katherine Peñaloza Reyes.

IGNACIO RAFAEL REYES MEDINA manifestó que dependen de él dos de sus hijos Huguer Alberto y Carlos Andrés Reyes Ardila, quienes se encuentran estudiando en la Universidad del Magdalena, así como de sus nietas Nikolle Valentina y Yuraines Mischell Nieto Reyes.

FABIO JIMÉNEZ SÁNCHEZ precisó que dependen de él su esposa Marleny del Carmen Tabora Jaramillo, su hijo Juldor Fabio Jiménez Taborda, estudiante de la Universidad San Buenaventura, y su hija Keyla Isabel Jiménez Taborda, madre de los menores Campo Segundo y Keyla Isabel Escobar Jiménez.

MARIBEL ESTHER GARIZABAL CANTILLO, afirmó que conviven y dependen de ella Patricia Garizabal Cantillo, Alejandro Gazabon Garizabal Cantillo, Alejandro Gazabon Garizabal y Santiago Gazabon Fajardo.

expedida por la Alcaldía Distrital de Santa Marta y, por otro, la orden de desalojo fechada para el 1º de julio de 2016.

- 2.4. El mencionado Acto Administrativo fue confirmado mediante las Resoluciones 039 del 22 de febrero de 2016 y 497 del 30 de diciembre de 2016³, tras la presentación del recurso de reposición y apelación, respectivamente.
- 2.5. Destacan que la Inspección de Policía Sur les notificó que la diligencia de desalojo se llevaría a cabo el 1º de julio de 2016. No obstante, hasta el momento no se ha ejecutado.
- 2.6. Alegan que la administración municipal no ha implementado políticas dirigidas a mitigar el impacto causado por la restitución del espacio público. En consecuencia, en procura de salvaguardar el principio de confianza legítima y sus derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo, presentaron acción de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de tal forma que no se ejecute la orden de restitución hasta tanto se implementen las respectivas políticas que les permitan acceder a la reubicación permanente.

3. Pretensiones

Los accionantes solicitan que, por medio de acción de tutela, sea amparado el principio de confianza legítima y sus derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo y, en consecuencia, se ordene a la Alcaldía Distrital de Santa Marta y a la Secretaría de Gobierno Distrital de Santa Marta, suspender la Resolución No. 224 del 22 de mayo de 2015, *“por medio de la cual se ordena la restitución de un bien de uso público”*, hasta tanto se implementen programas de reubicación o programas sociales para mitigar el impacto causado por la orden de restitución.

4. Pruebas relevantes

- Copia de la Resolución No. 224 del 22 de mayo de 2015, *por medio de la cual se ordena la restitución de un bien de uso público*, expedida por la Alcaldía Distrital de Santa Marta, y de la Resolución 039 del 22 de febrero de 2017 mediante la cual se confirmó esa decisión (folios 19 al 22 y 30 al 39 del Cuaderno 2).
- Copia del estudio socioeconómico realizado mediante censos a los accionantes William Enrique Peñaloza Luna, Ignacio Rafael Reyes Medina y Maribel Esther Garizabal Cantillo, los días 10 y el 11 de junio de 2015

³ Sobre este Acto Administrativo tuvo conocimiento esta Corporación mediante el informe presentado por la Secretaría Distrital de Gobierno de Santa Marta allegado el 28 de marzo de 2017.

por parte de la Alcaldía Distrital de Santa Marta⁴ (folios 77, 78, 85, 86, 90 y 91 Cuaderno principal).

- Copia del Despacho Comisorio No. 72 del 22 de julio de 2015, perteneciente al expediente No. 018 - 13, expedido por la Alcaldía Distrital de Santa Marta (folios 19 al 22 Cuaderno 2).
- Copia de declaraciones juramentadas presentadas ante notario por parte de William Enrique Peñaloza Luna, Ignacio Rafael Reyes Medina, Fabio Jiménez Sánchez y Maribel Esther Garizabal Cantillo, el 24 de junio de 2016, ante la Notaria Tercera del Circulo de Santa Marta. Manifiestan depender económicamente de sus establecimientos de comercio con sus núcleos familiares, integrados en los tres primeros casos por menores de edad (folios 41 al 44 Cuaderno 2).
- Copia de sentencia del 27 de julio de 2016 dictada por el Juzgado Primero Civil Municipal de Santa Marta en favor de Álvaro Acevedo Martínez ordenando la suspensión de la medida de desalojo como mecanismo transitorio (folios 173 al 176 Cuaderno 2).
- Copia de la matrícula mercantil y del registro único tributario de los accionantes, Ignacio Rafael Reyes Medina, Fabio Jiménez Sánchez y Maribel Esther Garizabal Cantillo (folios 116 al 119, 125 al 128 y 144 al 147 Cuaderno principal).
- Poderes especiales otorgados por los accionantes a José Rafael Seales Posada para representarlos judicialmente en la acción de tutela en revisión (folios 99 al 102 Cuaderno 2).

5. Trámite procesal y contestación a la demanda de tutela

La acción de tutela correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Santa Marta, el cual resolvió, mediante Auto del 14 de julio de 2016, admitirla y correr traslado a la Alcaldía Distrital de Santa Marta y a la Secretaría de Gobierno Distrital de la misma ciudad para que ejerzan su derecho de defensa.

5.1. La Alcaldía Distrital de Santa Marta, en trámite de contestación, a través de la Oficina Asesora Jurídica, solicitó declarar improcedente la acción de tutela. Manifestó que este mecanismo de defensa judicial es residual, por lo cual, procede únicamente para la protección de los derechos fundamentales cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial o se pueda configurar un perjuicio irremediable⁵. Sin embargo, afirmó que si bien eventualmente podría asistirles razón a los demandantes, lo cierto es que estos cuentan con el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho y no demostraron la

⁴ No se anexó copia del estudio realizado a Fabio Jiménez Sánchez.

⁵ Respecto a la configuración de un perjuicio irremediable se citó la Sentencia SU-531 de 1993, según la cual este se entiende como “aquel que resulta del riesgo de lesión al que una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares somete a un derecho fundamental que, de no resultar protegido por la vía judicial en forma inmediata, perdería todo el valor subjetivo que representa para su titular y su valor objetivo como fundamento axiológico del ordenamiento jurídico”.

posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable. En consecuencia, es el juez contencioso administrativo el llamado a dirimir el asunto.

Adicionalmente, indicó que, acatando los Artículos 1º y 82 de la Constitución Política⁶, la recuperación del espacio público obedece a la primacía del interés general, el cual no puede ser desplazado por derechos particulares. Al efecto, destacó la Sentencia T-225 de 1992 que hace referencia a la importancia de la recuperación del espacio público, su relación con el interés general y su naturaleza de inalienable, inembargable e imprescriptible. Igualmente trajo a colación la Sentencia T-1150 de 1995, que determinó, entre otros particulares, las facultades del Estado para la conservación y protección del espacio público frente a terceros y la posibilidad de protegerlos a través de los procedimientos administrativos.

5.2. La Secretaría de Gobierno Distrital de Santa Marta solicitó, igualmente, declarar improcedente la acción de tutela. Destacó la relevancia del espacio público en nuestro ordenamiento jurídico y su relación con el interés general, en virtud de los Artículos 82, 315 y 366 constitucionales, el antiguo estatuto de policía, Decreto 522 de 1971, Artículo 132, preceptos con fundamento en los cuales adujo que es su competencia la restitución del espacio público.

Seguidamente hizo referencia al procedimiento administrativo adelantado por su dependencia, en desarrollo del cual manifestó, por un lado, que tuvo inicio el 11 de septiembre de 2013, a raíz de la solicitud de los ciudadanos Salomón Vega Viviesca y Esperanza Lizarazo Chaparro respecto de la restitución de espacio público de la *Carrera 19 entre el puente construido sobre la quebrada Tamacá*. En su petición señalaron que son propietarios de un establecimiento comercial ubicado en la zona aledaña a la cual se encuentran los accionantes, quienes, además de ocupar indebidamente el espacio público, desvalorizan su negocio y el de los demás comerciantes cercanos.

Y, por otro lado, argumentó que la tutela debe declararse improcedente debido a que en el proceso está pendiente un recurso de apelación presentado por William Enrique Peñaloza Luna y otros, dentro del Proceso de Restitución de Espacio Público No. 18-13. De antemano se destaca por la Sala que en informe presentado a esta Corporación el 28 de marzo de 2017, se informó que este recurso fue declarado improcedente mediante la Resolución 497 del

⁶ Constitución Política de 1991.

Artículo 1º “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Artículo 82 “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular” [...].

30 de diciembre de 2016.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia

El Juzgado Cuarto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Santa Marta, por medio de sentencia dictada el 28 de julio de 2016, declaró improcedente la acción de tutela. Manifestó, que en virtud del Artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, esta es una garantía constitucional que permite la protección inmediata de derechos fundamentales cuando resulten amenazados o vulnerados por cualquier autoridad pública o por particulares en los casos determinados por la ley. Al efecto, señaló que debe diferenciarse entre el carácter fundamental de un derecho y la procedencia de la tutela para su protección.

Igualmente, adujo que puede presentarse para evitar un perjuicio irremediable, el cual se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es inminente y afecta de manera grave su subsistencia y, por ende, se requiere de medidas impostergables para su protección.

Sin embargo, en su criterio, el caso bajo estudio se trata de un asunto de naturaleza eminentemente legal que no puede surtirse en el escenario constitucional, el cual no resulta idóneo, ni preciso, para dirimir el asunto. Por consiguiente, es el juez ordinario el llamado a dirimirlo y, en todo caso, no se trata de un perjuicio irremediable, ya que los accionantes no allegaron acervo probatorio suficiente para concluir un peligro inminente que amenace o vulnere sus derechos fundamentales.

Seguidamente, sostuvo que la buena fe y la confianza legítima no están consagrados como derechos en la Constitución Política sino como principios. En este sentido, citó la Sentencia C-131 de 2004, mediante la cual se señaló que este principio, regulado en el Artículo 83 superior, debe gobernar las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas y se presume en las actuaciones adelantadas por los ciudadanos frente a la administración. Puntualizó que la presunción de buena fe es de carácter legal, en consecuencia, permite prueba en contrario. Igualmente, hizo referencia a la confianza legítima como una derivación del principio de buena fe y determinó que no garantiza derechos adquiridos, sino que ampara expectativas válidas que los particulares han creado con fundamento en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo.

Adicionalmente, indicó que la buena fe de la administración no ha sido desvirtuada por el particular, quien en su criterio tiene la carga de la prueba. Y, en todo caso, no se demostró el hecho en el cual radica la inconformidad. Respecto a la confianza legítima determinó que no fue vulnerada por cuanto

que “no existe una desestabilización de la relación entre la administración y el particular”.

2. Impugnación

Inconformes con la decisión del *a quo* los accionantes presentaron recurso de apelación. Inicialmente, reiteraron los fundamentos de la tutela respecto de su dependencia económica de los establecimientos de comercio ubicados en espacio público. Aunado a ello, destacaron que por su edad y calidades profesiones les resulta difícil acceder a otro medio de subsistencia, situación que implicaría una afectación a su mínimo vital y la imposibilidad de continuar realizando pagos de estudios de sus hijos, entre quienes se encuentran menores de edad.

Destacaron que existen diferentes personas que están en sus mismas condiciones, a quienes se les han protegido sus derechos fundamentales mediante acciones de tutela. Entre estas, destacan la del señor Álvaro Acevedo Martínez cuya demanda correspondió por reparto al Juzgado Primero Civil Municipal de Santa Marta, instancia que decidió amparar los derechos fundamentales *al trabajo, al mínimo vital y al principio de confianza legítima*, mediante proveído del 27 de julio de 2016. En el fallo se ordenó la suspensión de la medida de desalojo como mecanismo transitorio y la verificación de la situación socioeconómica del accionante, e igualmente que se le ofreciera una alternativa económica, laboral o de reubicación.

3. Segunda instancia

El Juzgado Primero Penal del Circuito de Santa Marta, mediante sentencia del 13 de septiembre de 2016, confirmó el fallo de primera instancia. Manifestó que la acción de tutela es una garantía constitucional subsidiaria, la cual procede ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial idóneo para la protección de los derechos. Sin embargo, consideró que en el caso bajo estudio, los accionantes cuentan con otro mecanismo de defensa judicial, por ende, es la jurisdicción ordinaria la llamada a resolver el asunto.

Respecto a la ocurrencia de un perjuicio irremediable que eventualmente podría hacer procedente el amparo, adujo que este debe entenderse como aquel que resulta inminente. En consecuencia, las medidas que requieran adoptarse deben ser urgentes debido a la gravedad del perjuicio y, por consiguiente, la orden del juez debería ser impostergable. Presupuestos que a su juicio no se cumplieron en la acción de tutela presentada.

Aunado a lo anterior, señaló que le asiste razón al *a quo* al determinar que la confianza legítima es una manifestación concreta del principio de buena fe y, que en el caso bajo estudio no se vulnera dicho principio, debido a que no existe una desestabilización de la relación entre la administración y los

particulares.

III. TRÁMITE EN SEDE DE REVISIÓN DE TUTELA

1. Una vez seleccionado el proceso de la referencia y puesto a disposición de esta Sala de Revisión, el suscrito Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 3 de febrero de 2017, para lograr un mejor proveer dentro del proceso objeto de revisión, resolvió solicitar las siguientes pruebas:

1.1. Por Secretaría General ofició a la Alcaldía Distrital de Santa Marta, para que remitiera los documentos relacionados con el proceso de restitución de espacio público; un informe de los programas de reubicación de la actividad comercial y de las políticas de mitigación del daño causado por el impacto de la restitución; el estudio socioeconómico realizado a los accionantes; el informe de la etapa actual del procedimiento y de la ejecución del desalojo. Aunado a ello, se solicitó informar sobre los fallos de tutela análogos que se hubieren presentado contra esa entidad en relación con el proceso de Restitución de Espacio Público No 018-13, en los cuales se ordenó proteger los derechos de los accionantes y suspender el desalojo; y aclarar la dirección sobre la cual reposaba la orden de restitución.

1.2. Por Secretaría General ofició a la Inspectora de Policía Jurisdicción Sur, Belkis Angarita Pacheco, para que allegara informe y copia del procedimiento policivo adelantado por su dependencia con ocasión de la Resolución No. 224 del 22 de mayo de 2015, *por medio de la cual se ordena la restitución de un bien de uso público.*

1.3. Por Secretaría General ofició a los demandantes William Enrique Peñaloza Luna, Ignacio Rafael Reyes Medina, Fabio Jiménez Sánchez y Maribel Esther Garizabal Cantillo, para que remitieran copia del formulario del Registro Único Tributario -RUT- y del certificado de matrícula mercantil de sus respectivos negocios, así como un informe de su situación socioeconómica. Aunado a ello, se solicitó información relacionada con las actuaciones de la administración surtidas frente a ellos para la restitución del espacio público.

2. En respuesta al Auto del 3 de febrero de 2017 se recibió documento de la Inspectora de Policía del Sur. Esa dependencia, por medio de oficio presentado en la Secretaría General de esta Corporación el 13 de febrero de 2017, precisó que fue comisionada mediante la Resolución 224 del 22 de mayo de 2015 y Despacho Comisorio No. 72 del 22 de julio de 2015 para notificar sobre el proceso de Restitución de Espacio Público No 018-13 y la diligencia de desalojo que se llevaría a cabo el 1º de julio de 2016. Sin embargo, esta diligencia, según informó, se encuentra “**suspendida por orden**

judicial”⁷ dictada por el “*Juzgado 9º Civil Municipal de Santa Marta y del Juzgado Séptimo Civil Municipal*”. Al oficio se adjuntó la orden de desalojo fechada para el día 1º de julio de 2016.

3. Posteriormente, el 17 de marzo de 2017, fue remitido al despacho del Magistrado Sustanciador un oficio por parte de la abogada María Victoria Castaño Lemus solicitando el reconocimiento de personería jurídica para actuar en representación del Distrito Turístico de Santa Marta, para lo cual allegó poder especial otorgado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad territorial. Informó en su escrito que, por error de su representada, el material probatorio remitido a esta Corporación, en respuesta al Auto del 3 de febrero del 2017, fue registrado bajo un número de radicado diferente al estipulado por la Secretaría General de la Corte. Al efecto, adjuntó un oficio en el que mencionó las pruebas presuntamente enviadas y un oficio firmado por el Secretario de Gobierno del Distrito de Santa Marta en el que respondió los cuestionamientos realizados en el Auto.

Entre las pruebas que, según se informó, fueron enviadas, se encuentra la copia simple del expediente sobre la querella policiva de restitución del espacio público; copia del estudio socioeconómico, consistente en censos diurnos y nocturnos, realizados en el “*mercado de la 30 por parte de la UDEP*” y, copia de *renders* realizados con colaboración de la Gerencia de Proyectos de Infraestructura para el estudio de “*distintas alternativas*” para “*mejorar las condiciones laborales*” de las personas censadas.

En respuesta a los cuestionamientos realizados, puso de presente que en la ciudad de Santa Marta muchas personas ejercen comercio informal en zonas de espacio público, lo cual implica un esfuerzo mayor para lograr la dignificación de sus condiciones laborales. Y, por esta razón señala el interés del gobierno local en lograr su reubicación con la implementación de políticas integrales. Preciso que el proceso de restitución inició en el 2009 y solo en el 2015 se materializó la reubicación de vendedores informales. Afirmó que hasta el momento, se han reubicado a 1000 personas, logrando la recuperación de infraestructura, el acceso al transporte público y la dignificación del trabajo de los comerciantes.

Adujo que se ha realizado un estudio socioeconómico sobre cada persona ubicada en el mercado de la 30, lugar donde se encuentran ubicadas las ventas comerciales de los accionantes. Para ello, se realizaron censos con miras a establecer el número total de las personas que ejercen su actividad económica en ese sector y sus horarios. Igualmente, informó que, con posterioridad a la caracterización, se solicitó a la Gerencia de Proyectos de Infraestructura apoyo en la consecución de alternativas para la reubicación, lo cual conllevó a un estudio de la variabilidad de la construcción, así como la determinación de

⁷ Folio 22 Cuaderno 2.

materiales y medidas que resultaran favorables para las actividades desarrolladas. En la actualidad, según señaló, está proyectado dar inicio a las adecuaciones estructurales necesarias para la reubicación de los afectados.

En todo caso, destacó que el desalojo no se ha ejecutado, pues se encuentran adelantando estudios de las diferentes alternativas para mejorar las condiciones laborales de los accionante, por lo cual ellos continúan ejerciendo sus actividades laborales en el mismo sector. Adicionó que la dirección sobre la cual se adelanta el proceso de restitución se encuentra en la Carrera 19, y no en la Carrera 18, como se relacionó por error en la referencia del concepto técnico de la Secretaría de Planeación.

4. Al analizar el material probatorio y determinar las pruebas faltantes, mediante Auto del 24 de marzo de 2017, el Magistrado Sustanciador requirió a las partes del proceso para que adjuntaran los documentos solicitados mediante el Auto del 3 de febrero de 2017 y se advirtió de las consecuencias legales que acarrearía su incumplimiento, a saber, las previstas en el Artículo 44 de la Ley 1564 de 2012 y el Artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

5. En respuesta a su providencia, el 28 de marzo de 2017 ambos sujetos procesales se sirvieron enviar a esta Corporación los siguientes documentos relevantes:

5.1. La Alcaldía Distrital de Santa Marta – Secretaría de Gobierno del Distrito de Santa Marta allegó:

Informe de proceso de restitución de espacio público, expediente No. 018-13 “*Restitución de bien de uso público de la calle 30 entrada de la ciudadela*”. En este se detalla la evolución cronológica del procedimiento de restitución del espacio público y se pone de presente dos hechos que hasta el momento no eran conocidos por esta Corporación:

- Contra la Alcaldía Distrital de Santa Marta se han presentado 5 acciones de tutela. En dos de estas se ha ordenado ofrecer a los accionantes un plan que contenga medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicarlos en un lugar en el que puedan ejercer una actividad productiva. En otras se ordenó verificar la situación socioeconómica; y la última que corresponde a la presente acción de tutela (folio 57 Cuaderno Principal).
- Contra la Resolución 039 del 22 de febrero de 2016, se presentó recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante la Resolución 497 del 30 de diciembre de 2016, que declaró improcedente el recurso y, en consecuencia, confirmó la orden dictada dentro del proceso de restitución del espacio público 018-13 (folios 57 Cuaderno Principal).
- Copia de las fichas del censo realizado a los ocupantes del “*mercadito de la 30*” en junio de 2015, por parte de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Distrital de Santa Marta, dentro del proceso de restitución del

espacio público 018-13 (folios 63 a 112 Cuaderno Principal).

5.2. Los accionantes Ignacio Rafael Reyes Medina, Fabio Jiménez Sánchez y Maribel Esther Garizabal Cantillo allegaron las siguientes pruebas:

- Copia de la matrícula mercantil y del registro único tributario en los que se especifica que su establecimiento comercial se encuentra ubicado en la carrera 19 con calle 30 de la ciudad de Santa Marta (folios 116 al 119, 125 al 128 y 144 al 147 Cuaderno principal).
- Informe en el que manifiestan que la entidad accionada no les ha brindado ninguna alternativa de reubicación y que dependen económicamente de los ingresos obtenidos mediante su establecimiento comercial (folios 114, 124, y 143 Cuaderno Principal)

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los Artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los Artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y el Artículo 56 del Acuerdo 02 de 2015, *por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional*.

2. Procedencia de la acción de tutela

2.1. Legitimación por activa

Según lo establecido en el Artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial, preferente y sumario, al que puede acudir cualquier persona cuando sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión en que incurra cualquier autoridad pública o un particular, en los casos específicamente previstos por el Legislador y no exista otro mecanismo de defensa judicial que permita su protección efectiva.

En este sentido, el Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, “[p]or el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el Artículo 86 de la Constitución Política”, determina que:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos” (...).

En el presente caso, los accionantes acudieron a la acción de tutela para que se respete el principio de la confianza legítima y sus derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Distrital de Santa Marta, a través de su representante legal, quien aportó poder especial autenticado en notaria, el cual fue anexado al expediente. Por consiguiente, se encuentran legitimados para actuar.

2.2. Legitimación por pasiva

Según lo establecido en los Artículos 5º, 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública o un particular, en los casos determinados por la ley, cuando se les atribuye la vulneración de un derecho fundamental.

La Alcaldía Distrital de Santa Marta y la Secretaría de Gobierno de esa misma entidad territorial se encuentran legitimadas para actuar como parte pasiva del presente proceso, en atención a que constituyen una autoridad pública a la cual se le atribuye la vulneración del principio de confianza legítima y de los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo de los accionantes.

2.3. Subsidiariedad

De acuerdo con la jurisprudencia sentada por esta Corporación *“la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario a los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos en estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”*⁸.

Bajo estos parámetros se ha especificado que: (i) la tutela es improcedente cuando existen otros medios de defensa judicial idóneos y eficaces y, no exista la posibilidad de configuración de un perjuicio irremediable; (ii) procede, de manera transitoria, cuando existen otros medios de defensa judicial pero se requiere evitar la consumación de un perjuicio irremediable y (iii) procede de manera definitiva, cuando no existen mecanismos judiciales idóneos ni eficaces que permitan proteger los derechos fundamentales⁹.

Particularmente, el perjuicio irremediable exige medidas concretas y oportunas, pues no se trata de un daño hipotético. Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional ha señalado que existe un perjuicio irremediable cuando: (i) el peligro de daño sea real, inminente, es decir, se trate de hechos ciertos que amenazan con suceder prontamente; (ii) requiera adoptar medidas

⁸ Al respecto, revisar entre otras, las sentencias SU-544 de 2001, T-391 de 2013, T-627 de 2013, T-502 de 2015 y T-575 de 2015.

⁹ T-308 de 2016.

urgentes, que sean proporcionales y precisas a la gravedad de los hechos; (iii) grave, lo que se relaciona, primero, con la intensidad del daño o menoscabo material o moral que pueda causarse sobre un bien jurídicamente tutelado y, segundo, con la objetividad del mismo, es decir que sea cierto y determinable; y (iv) que las acciones que se requieran deben ser impostergables, pues de lo contrario se generaría un perjuicio irremediable y la acción judicial se tornaría ineficaz e inoportuna.

En los procesos de recuperación de espacio público, debido a que la orden de desalojo puede afectar potencialmente los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo, esta Corporación ha declarado procedente el estudio de la tutela, por la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable. Situación de mayor relevancia cuando se trata de núcleos familiares que dependen exclusivamente de los ingresos obtenidos mediante los negocios que se busca resituar y están compuestos por sujetos de especial protección constitucional.

En el presente caso, cabe precisar que si bien el mecanismo ordinario procedente resultaría ser el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cierto es que no se disputa la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se inició el proceso de restitución del espacio público, pues la acción de tutela se presentó como medida transitoria en aras de evitar la configuración de un perjuicio irremediable, por cuanto existe una orden de desalojo pendiente de ejecutarse, que busca la recuperación de dicho espacio en el cual han trabajado alrededor de 10 años y del cual obtienen los ingresos necesarios para su sustento económico y de su núcleo familiar, compuesto por menores de edad.

Aunado a lo anterior, los accionantes evidencian que existe el peligro de un perjuicio irremediable ya que el daño es (i) inminente por cuanto existe una orden de desalojo, hecho cierto que amenaza con suceder prontamente; (ii) exigen que se suspenda la orden de restitución de espacio público, medida que consideran necesaria debido a las circunstancias fácticas a las que se encuentran expuestos; (iii) se trata de un perjuicio grave que, según advierten, afecta el principio de confianza legítima y los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo, como consecuencia de un hecho objetivo, esto es, la orden de desalojo; y (iv) las medidas que se requiere adoptar son impostergables, por cuanto los accionantes, al parecer, se encuentran expuestos a una orden de desalojo y a la inestabilidad jurídica en sus condiciones laborales, lo que preocupa si se tiene en cuenta que de ellos depende su núcleo familiar compuesto por menores de edad.

Por otra parte, al analizar la procedencia también se debe estudiar si existe carencia actual de objeto, figura jurídica que se configura ante la ocurrencia de un hecho superado o un daño consumado ¹⁰. El primer caso se presenta cuando

¹⁰ T-170 de 2009, T-685 de 2010 y T-602 de 2014.

una acción de tutela y los supuestos fácticos que la motivaron han sido superados, evento en el cual el pronunciamiento que el juez realice para ordenar la protección de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados podría perder eficacia e incluso resultaría inocuo o insustancial¹¹, por lo que haría improcedente la acción de tutela.

En el caso bajo estudio, si bien podría afirmarse que existe un hecho superado por cuanto la orden de desalojo se encuentra suspendida, con ocasión de otras acciones de tutela que ordenaron abstenerse de ejecutarla, lo cierto es que esas órdenes judiciales tienen efectos inter partes. Por ende, no puede alegarse que la situación jurídica de los accionantes sea estable y definitiva que, en adelante, se les vaya a aplicar iguales medidas administrativas que a los demandantes amparados por los jueces de instancia.

La inseguridad jurídica y administrativa a la que se encuentran expuestos los accionantes por los actos de la administración es preocupante dado que se encuentran amenazados los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo, además de la presunta afectación al principio de confianza legítima, la cual se estudiará más adelante. Así, por ejemplo, la afirmación de la Alcaldía Distrital relacionada con que no se ha ejecutado la restitución del espacio público por estudiar alternativas que permitan a los accionantes mejorar sus condiciones laborales, no se compagina con las actuaciones administrativas de la autoridad local, que emitió la Resolución 224 del 22 mayo 2015, por medio de la cual ya ordenó la restitución de un bien de uso público, así como la Resolución 039 del 22 de febrero de 2016, por la cual confirmó esa decisión, sin que a los accionantes se les hubiera otorgado alguna alternativa para la reubicación y, por el contrario, existe una orden de desalojo fechada para el 1° de julio de 2016.

En este mismo sentido, se destaca que los censos realizados para verificar la situación socioeconómica de los accionantes son de fecha 10 y 11 de junio de 2015, es decir, se efectuaron con posterioridad a la orden de restitución de espacio público del 22 de mayo de 2015. Con base en los censos realizados, podría afirmarse que existe una preocupación de la entidad accionada para estudiar las condiciones de los accionantes y brindarles medidas para afrontar la restitución del espacio público. No obstante, lo cierto es que la Resolución del 22 de mayo fue confirmada tras la presentación del recurso de reposición y apelación, mediante las Resoluciones 39 del 22 de febrero de 2016 y 493 del 30 de diciembre del 2016 y, a pesar de ello, aún no se han adoptado las medidas pertinentes para la reubicación.

Sobre este particular, advierte la Corte que respecto de la afirmación realizada por la entidad accionada consistente en que el proceso de restitución deviene desde el 2009 y hasta el 2015 comenzó a materializarse, se evidencia una

¹¹ Ver, entre otras, sentencias T-229 de 2012, T-178 de 2013 y T-082 de 2015.

inconsistencia puesto que en el Auto 66 del 30 de octubre de 2013, expedido por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Santa Marta, se dio cuenta del inicio del proceso de restitución, como consecuencia de una queja ciudadana contra persona indeterminada, que ocupaba indebidamente el espacio público.

En conclusión, la Sala encuentra cumplido el requisito de subsidiariedad, en razón a que los accionantes agotaron todos los recursos administrativos procedentes contra el proceso de restitución de espacio público y, sin embargo, no han logrado acceder a una medida para mitigar el impacto de ese proceso y, al contrario, se mantiene vigente una orden de desalojo en su contra. Esto, a pesar de que se encuentran en situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta. Igualmente, es clara la desigualdad jurídica a la que se ven expuestos los accionantes por la protección que les fue negada por el juez constitucional, la evidente inestabilidad jurídica a la que se ven expuestos por la aparente descoordinación administrativa, puesta de presente con la información y las pruebas allegadas por la entidad accionada, y la amenaza inminente al derecho fundamental al mínimo vital y al trabajo de los demandantes.

2.4. Inmediatez

La finalidad de la acción de tutela en comentario es garantizar una protección efectiva, actual y expedita frente a la transgresión o amenaza inminente de un derecho fundamental, motivo por el cual, entre la ocurrencia de los hechos en que se funda la pretensión y la presentación de la demanda, debe haber transcurrido un lapso razonable. Con este requisito se busca evitar que la acción de tutela instaurada sea empleada para subsanar la negligencia en que incurrieran los ciudadanos para la protección de sus derechos y, aunado a ello, se constituye como una garantía de la seguridad jurídica.

La acción de tutela en estudio fue presentada para la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo el 7 de julio de 2016, después de 4 meses de haberse expedido la Resolución 039 del 22 de febrero de 2016, por medio de la cual se confirmó el proceso de restitución ordenado mediante la Resolución 224 del 22 de mayo de 2015 y alrededor de 1 mes después de haberse notificado la orden de desalojo. En consecuencia, estima la Sala cumplido el requisito de inmediatez, pues el lapso comprendido entre los actos que generan la presunta vulneración de los derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela, se estima razonable. Por consiguiente, se entiende que los accionantes obraron de forma diligente en la protección de sus derechos.

Bajo estos considerandos, la Sala estima cumplidos los requisitos de procedencia de la acción de tutela, como son la legitimación por activa, pasiva, la subsidiariedad y la inmediatez, motivo por el cual se procede a emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la solicitud de amparo.

3. Problema jurídico

En virtud de los antecedentes referidos, le corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la administración Distrital de Santa Marta vulneró el principio de confianza legítima y, los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo de los accionantes, al ordenar la recuperación del espacio público sin implementar una política pública para mitigar el daño causado por la ejecución de esa medida.

Con el fin de resolver este problema jurídico, a continuación la Sala procede a estudiar: (i) La naturaleza y protección constitucional del espacio público; (ii) el espacio público y el derecho fundamental al trabajo amparado por el principio de confianza legítima; (iii) políticas públicas para resolver la tensión entre la recuperación del espacio público y la protección del derecho fundamental al trabajo amparado por el principio de confianza legítima y, finalmente, se realizará el (iv) análisis constitucional del caso concreto.

4. Espacio público, naturaleza y protección. Reiteración de jurisprudencia

Entre las normas constitucionales que regulan el espacio público se encuentran los Artículos 63, 82, 102, 313 y 315 de la Carta, marco que delimita su naturaleza jurídica, la de los bienes que lo componen y las competencias de las autoridades administrativas al respecto. Conforme con el Artículo 63 Superior, los bienes de uso público¹² -pertenecientes al espacio público-, son *inalienables, imprescriptibles e inembargables*. Naturaleza jurídica que implica que los particulares no puedan ejercer derechos reales sobre estos¹³ y, por ende, que independientemente del paso del tiempo, no pueden alegarse derechos adquiridos¹⁴.

Así, el espacio público es una garantía constitucional compuesta de bienes inmuebles públicos destinados a la satisfacción del interés general y la utilización colectiva. En consecuencia, son ajenos a cualquier acto de comercio y no pueden formar parte de bienes privados ni tampoco de bienes fiscales -bienes de entera propiedad del Estado¹⁵-. Con esta protección se busca garantizar una mejor calidad de vida a los habitantes del territorio, permitiendo el acceso libre y protegiendo sus derechos y libertades, parámetros base del Estado Social de Derecho.

¹² Debe aclararse que los bienes de uso público no siempre forman parte del espacio público, entre estos, las tierras comunales y los resguardos.

¹³ T-334 de 2015.

¹⁴ SU-360 de 1999.

¹⁵ T-314 de 2012. los bienes de uso público tienen como finalidad estar a disposición de los habitantes del país de modo general y los bienes fiscales constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales

No todos los bienes de uso público forman parte del espacio público, como sucede con las tierras comunales y los resguardos¹⁶. Estos son determinados por la Constitución y la Ley. Jurisprudencialmente, se los ha definido como aquellas “*zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo*”¹⁷. Se destaca, entre estos, “*(l)as áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular (vías públicas), - como por ejemplo las calles, plaza, puentes y caminos*”¹⁸.

Conforme con el Artículo 82 Constitucional, la protección e integridad del espacio público es deber del Estado, que además debe velar por su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular, en concordancia con los Artículos 1^o¹⁹ y 2^o²⁰ Superiores.

Las autoridades administrativas municipales, concejos y alcaldes, son las encargadas de velar por la regulación de sus aspectos esenciales y protección directa. De acuerdo con el Artículo 313 Superior, los concejos municipales son competentes para reglamentar los usos del suelo²¹, lo cual “*implica que cada municipio fija sus reglas de manera autónoma [...] en lo concerniente a las áreas del suelo que tienen el carácter de espacio público, al establecer criterios con arreglo a los cuales la administración, generalmente por conducto de los Departamentos de Planeación, determinará dicha destinación*”²².

Los alcaldes, por su parte, según el Artículo 315 Constitucional, tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico, integrado por las normas que expida el concejo municipal, por consiguiente, deben hacer cumplir “*las normas relativas a la protección y acceso al espacio público*”²³.

¹⁶ SU-360 de 1999.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Constitución. Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

²⁰ Constitución Artículo 2°. “*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

²¹ T-425 de 1992, T- 518 de 1992 y T-550 de 1992

²² T-518 de 1992.

²³ SU-360 de 1999.

Cuando un sector social incurra en el abuso del espacio público, le corresponde al alcalde su recuperación. Al efecto, cuando se ha generado una invasión, se recurre a dar la orden de desalojo, actuación que se desarrolla con colaboración de la fuerza pública, teniendo en cuenta que las medidas implementadas no pueden ser desproporcionadas. Se destaca que en la Ley 1801 de 2016, nuevo Código de Policía, integró en el Título XIV, capítulo 2, disposiciones expresas sobre el “*cuidado e integridad del espacio público*”. Acápite que comprende, en sus Artículos 139 y 140, la definición y los comportamientos contrarios al cuidado e integridad de esa garantía constitucional. Igualmente se destaca que en el Artículo 77 y 190 se determinó como una de las medidas correctivas de competencia del cuerpo de policía la restitución de los bienes de uso público.

La Jurisprudencia de esta Corte ha destacado que “(l)as reglas diseñadas para la preservación del espacio público, desde que sean razonables, no pueden ser consideradas como un impedimento para la libertad de las personas²⁴ sino la base misma de esa libertad, extendida y articulada para todos. Por consiguiente, los ciudadanos en general deben asumir sujetarse a los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento del espacio público”²⁵. El objetivo de la recuperación del espacio público es garantizar los derechos superiores de las diferentes esferas sociales, debido a que la invasión puede conducir al cierre de establecimientos de comercio, el traslado de los lugares de trabajo de muchas personas, el difícil acceso a ellas e incluso el favorecimiento de actividades ilícitas, en razón de la complejidad que adquieren tales zonas²⁶.

En el caso de los establecimientos comerciales aledaños a zonas invadidas, como ocurre en el presente caso, la importancia de la recuperación radica en armonizar los derechos constitucionales de las dos esferas sociales, pues la primera corresponde a personas que están pagando impuestos, utilizan servicios públicos domiciliarios, acatan la ley, representan una fuente económica y de empleo y, en todo caso, su actividad económica y modo de subsistencia es “*el resultado de esfuerzos personales a veces muy prolongados*”²⁷. Mientras en el otro escenario, debe evaluarse la situación particular de personas que invaden el espacio público, en muchos casos en difíciles situaciones socioeconómicas. Estos casos son de especial relevancia constitucional, ya que la marginación, exclusión e informalidad del mercado laboral, influye en que ellos incurran en la invasión a fin de acceder a un sustento económico que les permita acceder a un mínimo vital, satisfaciendo sus necesidades básicas y las de sus familiares, muchas veces, sujetos de

²⁴ Robert C. Ellickson. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces: Of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning. The Yale Law Journal. Volume 105, Mayo de 1996.

²⁵ T-376 de 2012.

²⁶ SU-360 de 1999.

²⁷ T-778 de 1998.

especial protección constitucional²⁸.

Ahora bien, cuando estas personas desarrollan sus actividades laborales en los espacios públicos por largos periodos de tiempo, con la aquiescencia u omisión de la administración, sin tener ningún llamado de las autoridades judiciales o administrativas, se genera confianza legítima generadora de derechos la cual debe ser amparada.

5. El espacio público y el derecho fundamental al trabajo amparado por el principio de confianza legítima

A la luz del principio constitucional de confianza legítima se ha desarrollado la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo, cuando comerciantes o vendedores informales ocupan un espacio público para desarrollar su trabajo con la aquiescencia de la administración. Estos no pueden ser desconocidos al iniciar la recuperación del espacio público, menos cuando al producirse un desalojo, los afectados pueden quedar en situación de extrema vulnerabilidad²⁹, con lo cual la administración incurriría en la propagación de la pobreza, consecuencia “moralmente inadmisibles y económicamente irracional”³⁰.

En este sentido, la Corte Constitucional por medio de la Sentencia T-773 de 2007 precisó:

“Los derechos constitucionales fundamentales de estas personas no pueden ser restringidos hasta el extremo de hacerlas soportar una carga pública desproporcionada, con mayor razón, si quienes se encuentran afectados [as] por las políticas, programas o medidas se hallan en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica³¹” (Resalta la Sala).

El principio de confianza legítima hunde sus raíces en el principio

²⁸ Ver Sentencia T- 053 de enero 24 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁹ “La vulnerabilidad es entendida como “...un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos...” Desde esta perspectiva, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos. De acuerdo con lo anterior, una de las situaciones que pueden ubicar a las personas en situación de vulnerabilidad es la precariedad laboral, la cual es determinada por factores como los trabajos mal remunerados, la inexistencia de contratos laborales, la no afiliación al sistema de seguridad social en salud, inestabilidad laboral, entre otros” T-244 de 2012.

³⁰ Cita en SU-360 de 1999: La OIT sostiene que “es importante ofrecer un mínimo de seguridad económica a los pobres ya que no tienen otro modo de valerse por sí solos”. El empleo en el mundo, Ginebra, 22 de febrero de 1995

³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-729 de 2006.

constitucional de la buena fe, Artículo 86 de la Constitución Política. Se fundamenta en actos u omisiones, objetivamente concluyentes y favorables realizados por particulares o por la administración. Sin embargo, cuando los actos u omisiones devienen de la administración adquieren mayor relevancia. En este sentido, se ha precisado que la actuación de las autoridades debe ser acorde *“con sus conductas precedentes de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas”*³².

En este caso, a los ciudadanos se les genera la imagen de aparente legalidad³³ y estabilidad que, por consiguiente, les permite exigir coherencia frente a las autoridades. Por ello, este principio obliga a guardar concordancia en *“las actuaciones, a respetar los compromisos adquiridos previamente y a garantizar la estabilidad y prolongación de la situación que, objetivamente, “permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”*³⁴. Así, a los comerciantes les asiste confianza legítima cuando al ocupar el espacio público la administración exterioriza conductas objetivamente concluyentes al tolerar el uso del bien público para el ejercicio de su actividad laboral. Prueba de la confianza legítima son, por ejemplo, las licencias o permisos otorgados³⁵, promesas incumplidas³⁶, actos de tolerancia en el uso del espacio público³⁷, ente otras.

En el plano de la recuperación del espacio público, la finalidad del principio de confianza legítima consiste en proteger a los ciudadanos afectados frente a cambios bruscos e intempestivos de las autoridades³⁸, que pueden enfrentarlos a una situación sensible que vulnere sus derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo. Situación que no puede permitirse en un Estado Social de Derecho, pues se contradicen sus pilares ligados a la dignidad humana, al denegar el acceso a una fuente de ingresos estable, preceptos determinados en los Artículos constitucionales 25, que consagra el derecho al trabajo 54; según el cual el Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas que se encuentren en edad de trabajar; y 334, conforme con el cual este debe intervenir para dar empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, el acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. Motivo por el cual se ha determinado que *“los **actos y hechos** administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados*

³² Corte Constitucional, Sentencia T-048 del 30 de enero de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

³³ T-465 de 2006.

³⁴ T-970 de 2011.

³⁵ T-160 de 1996, T-550 de 1998 y T-778 de 1998.

³⁶ T-617 de 1995.

³⁷ T-396 de 1997 y T-438 de 1996.

³⁸ Ver C-478 de 1998, así como las sentencias T-398 de 1997, T-576 de 1998 y SU-260 de 1998. “Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades.”

*unilateralmente por la administración, sin que se cumplan con los procedimientos dispuestos en la ley*³⁹.

A los comerciantes ubicados en esas zonas públicas no les asiste *per se* y *a priori* un derecho adquirido frente al espacio público en virtud de la confianza legítima, en primer lugar, por la naturaleza de estos bienes y, en segundo lugar, por los lineamientos propios de la confianza legítima. Sin embargo, lo que sí se exige es que la administración brinde las garantías suficientes para que el ciudadano se establezca en el nuevo escenario fáctico y jurídico. Es decir, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que la administración debe desarrollar planes y políticas de contingencia que permitan morigerar el daño y armonizar la coexistencia de los intereses en colisión⁴⁰.

En este sentido, la Corte Constitucional por medio de las Sentencias T-772 de 2003 y T-970 de 2011 precisó que se vulnera el principio de confianza legítima cuando las medidas de recuperación del espacio público⁴¹: (i) ocurren de forma inesperada; (ii) sin que se haya adelantado el trámite administrativo conforme al debido proceso; (iii) sin que se analicen las circunstancias de las personas afectadas; y (iv) con la abstención de la administración de iniciar los trámites para brindar alternativas de reubicación. A este respecto esta Corte ha puesto de relieve que *“no es factible perder de vista que en la mayoría de los casos, para estas personas **el comercio informal constituye la única vía lícita de acceso a su subsistencia**”*⁴² en condiciones mínimas de calidad y de dignidad.

Igualmente, en la mencionada Sentencia T-772 de 2003, esta Corporación enfatizó en que:

*“Es constitucionalmente inaceptable que las personas que se encuentran en la situación del peticionario sean sencillamente privadas de los medios materiales que aplican a su trabajo de subsistencia, **sin recibir ofrecimiento alternativo alguno que satisfaga sus necesidades en forma efectiva**; la protección constitucional de sus derechos fundamentales más básicos –la vida, la dignidad, el mínimo vital, la igualdad, el trabajo–, así como la implementación progresiva del Estado Social de Derecho, quedarían reducidas a vanas aspiraciones si el juez de tutela tolerara el proceso de invisibilización de los vendedores informales en pro de la estética urbana y del bienestar colectivo”* (Negrillas de la Sala).

Así las cosas, quienes ocupan el espacio público para acceder a una alternativa laboral, lo hacen, por lo general, por no tener otra opción que permita

³⁹ T-334 de 2015.

⁴⁰ T-778 de 1998 y T-225 de 1992.

⁴¹ T-970 de 2011.

⁴² Ver Sentencia T-773 de 25 de 2007.

garantizar un ingreso económico para satisfacer sus necesidades básicas. Estas personas, cuando se encuentran amparadas por el principio de confianza legítima no pueden ser sometidas a cambios bruscos e intempestivos por la administración. Lo contrario, implicaría exponerlos a condiciones de pobreza, esto es, a la carencia de alimentación, vestido y educación y, por consiguiente, a la imposibilidad de acceder a oportunidades económicas, laborales y sociales. Esto, en contravía de los pilares del Estado Social de Derecho y la igualdad material que a este se circunscribe, la cual exige a las autoridades implementar políticas públicas para erradicar las desigualdades sociales⁴³.

6. Políticas públicas para la recuperación del espacio público y la protección del derecho fundamental al trabajo amparado por el principio de confianza legítima

Los parámetros de interpretación constitucional exigen la protección del interés general sobre el particular. Ello implica el deber de preservar el espacio público sobre el interés de los comerciantes o vendedores informales. Sin embargo, la tensión entre los derechos en controversia no debe abordarse como si los grupos vulnerables se opusieran al bienestar común, debe resolverse buscando una ponderación y equilibrio en la protección de ambos derechos, esto es, desde la perspectiva de la efectividad de ambos derechos⁴⁴.

En consecuencia, en procura de la protección del espacio público y de los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo de los afectados, se han implementado medidas que permitan garantizar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes disputados. Por consiguiente, en reiterada jurisprudencia se ha determinado que debe existir una política pública que integre, por un lado, el tiempo suficiente y razonable para garantizar que los afectados puedan afrontar el nuevo escenario fáctico jurídico al que son expuestos y, por otro, facilitar las medidas pertinentes para la estabilización socioeconómica⁴⁵.

Las medidas que asuman las autoridades administrativas deben ser adecuadas y razonables, de tal forma que se tenga en cuenta el presupuesto, los planes de desarrollo y las políticas que estén debidamente señaladas y, a la par, los derechos fundamentales que potencialmente pueden resultar afectados, entre estos la dignidad humana, el mínimo vital y el trabajo⁴⁶. Se trata, de la efectividad misma del mandato constitucional según el cual el Estado debe ofrecer protección a quienes, dada sus circunstancias económicas, puedan verse puestas en situación de indefensión. En consecuencia, las medidas deben ser efectivas y deben prever las posibles consecuencias negativas para

⁴³ T-772 de 2003.

⁴⁴ T-244 de 2012.

⁴⁵ Ver T-058 de 2017.

⁴⁶ SU-360 de 1999.

ajustarse a cada caso concreto.

En este sentido, por medio de la Sentencia T-773 de 2007, reiterada en la T-334 de 2015 se determinó que al “(d)iseñar y ejecutar las políticas, programas y medidas de recuperación del espacio público, **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 dentro del proceso de formulación y ejecución señalado [...]. Lo que se debe propender, en definitiva, es garantizar estos derechos, a través de decisiones complementarias**” (Negrillas fuera del texto).

En caso de que lo mencionado no resulte posible, la sentencia en comento concluye que “*el adelantamiento de la política, programa o medida resultará, por su propia naturaleza y por sus efectos, contrario al orden constitucional y en especial al goce efectivo de los derechos fundamentales (art. 2, C.P.), incluso si se ampara formalmente en el cumplimiento de un determinado cometido estatal, como el de preservar el espacio público.*”

Por regla general, la medida que se adopta es la reubicación y, por consiguiente, la autoridad local establece el sitio en el cual los comerciantes o vendedores informales continuarán trabajando. Al respecto la jurisprudencia ha determinado que está permitido constitucionalmente el desalojo de estas personas para la recuperación del espacio público, bajo la condición de que⁴⁷: (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 públicas que garanticen su reubicación⁴⁸.

Igualmente, la reubicación exige que se otorguen garantías para que los afectados puedan continuar laborando, en una zona en la cual su trabajo pueda ser desarrollado. Aunado a ello, la administración municipal deberá facilitar la ubicación en el nuevo lugar de trabajo, el traslado y la reiniciación de labores⁴⁹. No es posible dejar “**sin alternativas concretas a quienes de buena fe estaban ocupando durante mucho tiempo el espacio público, es grave, injusto e inhumano este tratamiento, cuando a trabajadores y a sus familias se los envía a una situación de “no trabajo”, sin ofrecérseles concretamente soluciones alternas**”⁵⁰ (Resalta la Sala).

Al respecto, la Corte ha precisado que:

“Lo que está en juego cuando se subraya la necesidad de que al momento de

⁴⁷ T-334 de 2015.

⁴⁸ T-396 de 1997.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ SU-360 de 1999.

*formular las políticas de desalojo del espacio público se estudie de manera detallada cada caso en concreto y se detecten – en la medida de lo factible– las consecuencias negativas que puedan derivarse eventualmente de la puesta en práctica de tales políticas, es la efectividad misma del mandato constitucional según el cual **el Estado debe ofrecer protección a quienes, dada sus circunstancias económicas, puedan verse puestos o puestas en situación de indefensión***” (Negrillas fuera de texto).

Sin embargo, se reitera, la reubicación no es la única alternativa, es posible adoptar medidas distintas o colaterales, lo que dependerá de “*los ofrecimientos y el análisis de los presupuestos, los planes de desarrollo y las políticas que estén debidamente señaladas*”⁵¹. Y, al no tratarse de derechos adquiridos, como se mencionó anteriormente, “*es necesario aclarar, la medida de protección que se dé no equivale a INDEMNIZACION ni a REPARACION, [y, en todo caso se reitera,] **tampoco es un desconocimiento del principio de interés general***”⁵² (Destaca la Sala).

En cualquier caso, no es posible adelantar el restablecimiento del espacio público sin antes ofrecer programas de reubicación o alternativas de trabajo formal con el fin de proteger los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo. En concordancia con estos postulados, por medio de la Sentencia T-722 de 2003, se ordenó que las políticas, programas y medidas encaminadas a proteger el espacio público debían respetar el derecho fundamental al trabajo y, en esa medida, debían:

“(i) *Estar precedidas de un análisis cuidadoso de la evolución de la situación social y económica real de los destinatarios de tales políticas, programas o medidas, (ii) asegurar que las alternativas económicas ofrecidas a los vendedores informales correspondan en su alcance y cubrimiento a las dimensiones cambiantes de la realidad social y económica respecto de la cual habrán de aplicarse las políticas, programas y medidas en cuestión, y (iii) garantizar que dichas alternativas económicas sean ofrecidas a sus destinatarios con anterioridad al adelantamiento de las medidas de desalojo y decomiso tendientes a recuperar el espacio público, dando prioridad a los vendedores informales estacionarios y semiestacionarios*”.

En esa misma línea, esta Corporación mediante reciente Sentencia C-211 de 2017 estudió el artículo 140, numeral 4º, parágrafos 2º y 3º de la Ley 1801 de 2016, “*por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”. En esta decisión declaró exequible la expresión “*multa general tipo 1*” en el entendido que tratándose de personas en debilidad manifiesta, quienes de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentran amparados por el principio de confianza legítima, no les es aplicable la multa, el decomiso o la

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² T-438 de 1996.

destrucción de los bienes, hasta tanto las autoridades competentes no les hayan ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo formal con el fin de asegurar los derechos fundamentales al debido proceso y proteger los derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo.

A modo de colofón, bajo estos parámetros se han implementado las siguientes subreglas jurisprudenciales frente a la resolución de la tensión producida por la protección del espacio público y el derecho al trabajo amparado por la confianza legítima:

a) La defensa del derecho constitucional al espacio público es jurídicamente exigible. La competencia para el efecto es de las autoridades administrativas y judiciales, quienes tienen la obligación de ejercer vigilancia y garantizar su protección⁵³.

b) Quienes ejercen el comercio o son trabajadores informales en estas zonas hacen uso de su derecho al trabajo, el cual también goza de protección constitucional cuando se fundamenta en la confianza legítima.

c) Se comprende que existe confianza legítima cuando se demuestra que las actuaciones u omisiones de la administración anteriores a la orden de desocupar, les permitía concluir que su conducta era jurídicamente aceptada.

d) En estos escenarios se debe ponderar, proporcional y armoniosamente, los derechos a la defensa del espacio público y al trabajo amparados por la confianza legítima.

e) El proceso para recuperar el espacio público debe comprender políticas que integren: (i) el tiempo necesario para la estabilización de los comerciantes o vendedores informales al nuevo escenario fáctico y jurídico y (ii) las medidas idóneas y adecuadas que les permitan a los afectados afrontar la nueva situación impuesta por la administración.

f) Para recuperar el espacio público por lo general la medida asumida es la reubicación. En estos casos, el desalojo procede bajo la condición de que exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, desarrollado en el marco del debido proceso y se respeten las reglas comentadas en el anterior literal. No obstante, la reubicación no es la única medida idónea ni adecuada posible.

g) En cualquier caso, los vendedores informales no podrán ser objeto de multa, decomiso o destrucción de sus bienes sin que previamente las autoridades administrativas les ofrezcan planes efectivos de reubicación o alternativas de trabajo formal.

7. Análisis constitucional del caso concreto

⁵³ SU-360 de 1990.

7.1. Conforme con los elementos fácticos expuestos, los accionantes, William Enrique Peñaloza Luna, Ignacio Rafael Reyes Medina, Fabio Jiménez Sánchez y Maribel Esther Garizabal Cantillo, son propietarios de los establecimientos de comercio⁵⁴ “*quesera el sol, expendio de cerdo nacho, quesera donde Fabio y Kiosko Águila*”, respectivamente, donde trabajan desde hace alrededor de 10 años⁵⁵ y de los ingresos obtenidos depende el mínimo vital y el acceso al trabajo suyo y de su núcleo familiar⁵⁶.

Estos negocios se encuentran ubicados en la Carrera 19 con Calle 30, lugar sobre el cual se inició el Proceso de Restitución de Espacio Público No. 018-13 mediante la Resolución 224 del 22 de mayo de 2015, “*por medio de la cual se ordenó la restitución de un bien de uso público, ubicado en la Calle 30 con Carrera 19, en la ciudadela 29 de julio a todo lo largo de la carrera 19 con un ancho de 14.00 y 16.00 metros*”. Acto administrativo confirmado mediante la Resolución 039 del 22 de febrero de 2016 y 497 de 30 de diciembre de 2016.

En acatamiento de la orden de restitución, la Inspección de Policía del Sur les notificó que el 1º de julio de 2016 se ejecutaría el desalojo sobre la zona, el cual, hasta el momento no se ha llevado a cabo. Ello, según informó esa misma dependencia, debido a sentencias de tutela dictadas por los Juzgados 7º y 9º Civil Municipal de Santa Marta en las que se ordenó la suspensión del proceso de restitución de espacio público. Decisiones concordantes con el fallo dictado por el Juzgado Primero Civil Municipal de Santa Marta, del cual anexaron copia los accionantes.

Debido a que en el proceso de restitución de espacio público, los demandantes no fueron beneficiarios de ninguna política de reubicación o de otra medida

⁵⁴ Al efecto, de destaca que se anexó al expediente copia de la matrícula mercantil y del registro único tributario de todos los accionantes a excepción de William Enrique Peñaloza Luna. Sin embargo, la entidad accionada al hacer referencia a los establecimientos comerciales, relacionó la razón social del negocio perteneciente a este accionante y no desvirtuó que ese negocio correspondiera a un establecimiento de comercio.

⁵⁵ Puntualmente manifiestan que están en este sector desde hace más de 8 años en el caso de William Enrique Peñaloza Luna, 10 años en el caso de Ignacio Rafael Reyes Medina y Maribel Esther Garizabal Cantillo y desde hace 15 años en el caso de Fabio Jiménez Sánchez. Tiempo durante el cual no habían recibido ningún requerimiento de restitución.

⁵⁶ Destacan especialmente, respecto al núcleo familiar de cada uno:

WILLIAM ENRIQUE PEÑALOZA LUNA: su hijo Maicol David Peñaloza Reyes de 9 años, quien se encuentra estudiando en el Instituto Ebenezzer de Santa Marta, su hija Merci Casandra Peñaloza Reyes quien estudia en la Universidad del Magdalena y Yoseth Katherine Peñaloza Reyes.

IGNACIO RAFAEL REYES MEDINA: dos de sus hijos Huguer Alberto y Carlos Andrés Reyes Ardila, quienes se encuentran estudiando en la Universidad del Magdalena, así como de sus nietas Nikolle Valentina y Yuraines Mischell Nieto Reyes.

FABIO JIMÉNEZ SÁNCHEZ: su esposa, Marleny del Carmen Tabora Jaramillo, su hijo Juldor Fabio Jiménez Taborda, estudiante de la Universidad San Buenaventura y su hija Keyla Isabel Jiménez Taborda, madre de los menores Campo Segundo y Keyla Isabel Escobar Jiménez.

MARIBEL ESTHER GARIZABAL CANTILLO, Patricia Garizabal Cantillo, Alejandro Gazabon Garizabal Cantillo, Alejandro Gazabon Garizabal y Santiago Gazabon Fajardo.

que les permitiera mitigar el impacto del desalojo, consideraron vulnerado el principio constitucional de confianza legítima y los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo. En consecuencia, presentaron acción de tutela contra la Alcaldía y la Secretaría Distrital de Santa Marta, solicitando suspender el proceso de restitución de espacio público hasta tanto se implementen las políticas necesarias para mitigar el impacto.

7.2. De acuerdo con la información suministrada por la entidad accionada, actualmente el procedimiento de restitución de espacio público se encuentra suspendido. Lo anterior, puesto que se está realizando el estudio de alternativas para lograr mejorar y dignificar las condiciones de trabajo de los tutelantes. Al efecto, se han adelantado estudios socioeconómicos, de los cuales se anexó copia al expediente, que incluyen la realización de censos en los sectores ocupados y el estudio de diferentes políticas para la reubicación. Igualmente, señalan que el procedimiento exige adecuaciones estructurales y destacan el interés del Gobierno de lograr la reubicación de las personas afectadas conforme con las políticas necesarias para el efecto.

7.3. En el presente caso, a diferencia de lo que sucede en otros asuntos de tutela en los cuales la protección del juez constitucional se ha dirigido a la resolución de la tensión entre la protección del espacio público y de los derechos de los comerciantes informales o incluso de vendedores ambulantes, desde ya se evidencia que la garantía constitucional que se busca en esta ocasión implica un argumento reforzado, dado que se trata de proteger la confianza legítima de accionantes que, en 3 de los 4 casos, aportaron certificados de matrículas mercantiles y registros únicos tributarios en los que consta la dirección de sus establecimientos de comercio, de los cuales hoy se ordena su reubicación. Por ende, son personas que pagan los impuestos, así como servicios públicos, según se evidencia en el estudio socioeconómico anexado por la entidad accionada. Por consiguiente, la negligencia u omisión de la administración municipal en este caso es ostentosa y desconoce toda confianza que los ciudadanos hubieren podido depositar en ella.

Del acervo probatorio analizado en el presente caso también se desprende que el espacio que se pretende restituir es definido por las autoridades municipales como un bien de uso público perteneciente al espacio público, destinado a la satisfacción del interés general y a la utilización colectiva. En este sentido, constituye un bien inembargable, imprescriptible e inalienable y, en consecuencia, independientemente de que los accionantes hayan trabajado en esa zona por un prolongado espacio de tiempo, ello no significa que hayan adquirido algún derecho real.

Así las cosas, ante la ocupación indebida del espacio público, las autoridades municipales y, especialmente, el Alcalde Distrital de Santa Marta iniciaron el

proceso de recuperación⁵⁷, en procura de que aquel pudiera volver a ser destinado al uso común y se garantizara la prevalencia del interés general como lo exige la Constitución Política. Igualmente, el proceso fue iniciado para evitar perjuicios a las personas ubicadas en sectores aledaños, al efecto se destaca que no puede olvidarse que la invasión de zonas de uso común puede generar el cierre de establecimientos de comercio, el injusto traslado de los lugares de trabajo y el difícil acceso a esas zonas. Esto a pesar de que se trate de personas cumplidoras de sus obligaciones legales y fuente de trabajo para muchas otras.

Respecto de la actitud permisiva de la administración en la ocupación del sector que hoy se pretende recuperar existen pruebas objetivamente concluyentes, entre estas:

(i) Los certificados de matrícula mercantil y el RUT, expedidos por la DIAN y la Cámara de Comercio de Santa Marta, en los que se especifica la dirección de esos inmuebles en la Carrera 19 con Calle 30; (ii) el extenso tiempo en que los accionantes han ocupado este espacio público, alrededor de 10 años; y (iii) la dependencia económica exclusiva de sus establecimientos de comercio, así como de su núcleo familiar, puesto que al presumir la estabilidad de su situación no se ha optado por acceder a otra fuente de ingresos que permita suplir sus necesidades básicas.

Así, a los demandantes se les generó una imagen de legalidad, que implica su protección a través del principio de confianza legítima y, por ende, las autoridades administrativas no pueden revocar unilateralmente los actos y omisiones que autorizaron el ejercicio del comercio. De incurrir en una actuación así se contradeciría, además del principio de confianza legítima, los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo de los demandantes y, con ello, las garantías superiores consagradas en los Artículos 25, 54 y 334, que exigen al Estado garantizar el acceso a una fuente de ingresos, con el fin de que los ciudadanos logren ser beneficiarios de todos los bienes y servicios y, esencialmente, la satisfacción de sus necesidades básicas. Por consiguiente, las condiciones laborales de los accionantes no podían modificarse por la administración municipal de Santa Marta sin implementar las políticas adecuadas de acuerdo con los estudios socioeconómicos integrales. Y, hasta tal evento, no puede ejecutarse la orden de desalojo.

La Sala evidencia igualmente que, antes de la orden de desalojo, la administración local no había llevado a cabo medidas de reubicación ni ofrecido alternativas de trabajo formal. Situación que se constata a partir de las siguientes pruebas: (i) la orden de desalojo fijada para el 1º de julio de 2016, anexa al expediente por ambos sujetos procesales y por la misma inspección de policía que la notificó; (ii) la constancias de los censos

⁵⁷ Artículos 313 y 315 de la Constitución Política.

realizados los días 10 y 11 de junio de 2015, esto es, con posterioridad a ordenar la restitución del espacio público, la cual se dispuso mediante la Resolución 224 del 22 de mayo de 2015, confirmada mediante las Resoluciones 039 y 497 de 2016, a pesar de no haber implementado aún una política pública que permita la protección de los comerciantes de la zona en el proceso de restitución de espacio público; (iii) la afirmación de la entidad accionada consistente en que no se ha procedido a la materialización de la restitución del espacio público porque está estudiando alternativas para mejorar las condiciones laborales de las personas ubicadas en tal sector, a pesar de que se había expedido la orden de desalojo para el 1º de julio de 2016; (iv) el informe presentado a esta Corporación el 28 de marzo de 2017 por la entidad accionada, en el que se manifestó que existieron fallos de tutela que ordenaron dicha suspensión, información concordante con lo manifestado por la Inspección de Policía y la Sentencia del Juzgado Primero Civil Municipal de Santa Marta, anexa al expediente aportado por los demandantes, a través de la cual se ordenó la protección de Álvaro Acevedo Martínez, quien se encuentra expuesto a las mismas circunstancias que los accionantes.

En este orden de ideas, si bien la administración tenía la obligación de adelantar las políticas concernientes a la restitución del espacio público, en procura de salvaguardar el interés general, lo cierto es que previo a la orden de desalojo debieron adoptarse las políticas públicas, idóneas y adecuadas, para que los accionantes puedan 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. Es decir, se protege el espacio público y, a la vez, los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo de los accionantes.

Bajo estos elementos fácticos y jurídicos debe reiterarse que, en virtud del principio de confianza legítima, los vendedores no podían ser objeto de las medidas de restitución de espacio público sin que previamente se les ofreciera planes efectivos de reubicación o alternativas de trabajo formal que aseguraran el debido proceso, el mínimo vital y la dignidad humana. Pues, en concordancia con la Sentencia T-772 de 2003, cuya línea jurisprudencial fue reiterada en la Sentencia C-211 de 2017, las políticas, programas y medidas debían:

“(i) Estar precedidas de un análisis cuidadoso de la evolución de la situación social y económica real de los destinatarios de tales políticas, programas o medidas, (ii) asegurar que las alternativas económicas ofrecidas a los vendedores informales correspondan en su alcance y cubrimiento a las dimensiones cambiantes de la realidad social y económica respecto de la cual habrán de aplicarse las políticas, programas y medidas en cuestión, y (iii) garantizar que dichas alternativas económicas sean ofrecidas a sus destinatarios con anterioridad al adelantamiento de las medidas de desalojo y decomiso tendientes a recuperar el espacio público, dando prioridad a los

vendedores informales estacionarios y semiestacionarios”.

Presupuestos que en el presente caso no se cumplieron, pues es claro que existió una orden de desalojo sin que los accionantes fueran beneficiarios de alguna medida concreta que les permitiera adecuarse al cambio impuesto, de tal manera que no se afecten desproporcionadamente sus condiciones socioeconómicas.

Ahora bien, carece de toda justificación constitucional que en el procedimiento adelantado por los accionantes no se hubiese concedido el amparo, el cual sí fue brindado a otros ciudadanos que se encuentran en circunstancias análogas, por los jueces constitucionales que conocieron sus acciones de tutela. Ello conduce a la vulneración de la igualdad, derecho fundamental de rango constitucional y, si bien en el momento las medidas se encuentran suspendidas, lo cierto es que podría conducir a futuro a que los accionantes se vean sometidos a condiciones discriminatorias.

Con fundamento en todo lo anterior y, en aras de evitar que los accionantes se vean expuestos a un perjuicio irremediable y prevenir la vulneración de sus derechos fundamentales, el juez constitucional no puede desatender la importancia del amparo requerido, por lo que se procederá a conceder el amparo del principio de confianza legítima y de los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo de William Enrique Peñaloza Luna, Ignacio Rafael Reyes Medina, Fabio Jiménez Sánchez y Maribel Esther Garizabal Cantillo. Por consiguiente, se ordenará revocar los fallos proferidos por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Santa Marta, el 13 de septiembre de 2016, mediante el cual confirmó la providencia dictada por el Juzgado Cuarto Penal Municipal, con Función de Control de Garantías de Santa Marta, el 28 de julio de 2016, que declaró improcedente la tutela presentada.

En su reemplazo, se ordenará a la Alcaldía Distrital de Santa Marta y a la Secretaría Distrital de Santa Marta mantener la suspensión del proceso de restitución de espacio público ordenado por la Resolución 224 del 22 de mayo de 2015, *“por medio de la cual se ordena la restitución de un bien de uso público”*, confirmada por las Resoluciones 39 del 22 de febrero de 2016, y 497 del 30 de diciembre de 2016, hasta tanto (1) se ofrezcan a los accionantes políticas, programas y medidas precedidas de un análisis cuidadoso de la evolución de su situación socioeconómica; (2) se asegure que las alternativas ofrecidas correspondan en su alcance y cubrimiento a las dimensiones cambiantes de la realidad socioeconómica y (3) se garantice que dichas alternativas sean ofrecidas a sus destinatarios con anterioridad al adelantamiento de las medidas tendientes a recuperar el espacio público.

Finalmente, teniendo en cuenta que no se anexó el estudio socioeconómico realizado frente al accionante Fabio Jiménez Sánchez, se ordenará realizarlo en caso de que hasta la notificación de la presente providencia no lo hubiese

efectuado.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. TUTELAR los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo y la confianza legítima de William Enrique Peñaloza Luna, Ignacio Rafael Reyes Medina, Fabio Jiménez Sánchez y Maribel Esther Garizabal Cantillo, y, en consecuencia, **REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Santa Marta, el 13 de septiembre de 2016, mediante la cual se confirmó la providencia dictada por el Juzgado Cuarto Penal Municipal, con Función de Control de Garantías de Santa Marta, el 28 de julio de 2016, que declaró improcedente la tutela.

SEGUNDO. ORDENAR a la Alcaldía Distrital de Santa Marta y a la Secretaría Distrital de Santa Marta mantener la suspensión del proceso de restitución de espacio público ordenado por la Resolución 224 del 22 de mayo de 2015, *“por medio de la cual se ordena la restitución de un bien de uso público”*, confirmada por las Resoluciones 39 del 22 de febrero de 2016, y 497 del 30 de diciembre de 2016, hasta tanto (1) se ofrezcan a los accionantes políticas, programas y medidas precedidas de un análisis cuidadoso de la evolución de su situación socioeconómica; (2) se asegure que las alternativas ofrecidas correspondan en su alcance y cubrimiento a las dimensiones cambiantes de la realidad socioeconómica y (3) se garantice que dichas alternativas sean ofrecidas a sus destinatarios con anterioridad al adelantamiento de las medidas tendientes a recuperar el espacio público.

TERCERO. ORDENAR a la Alcaldía Distrital de Santa Marta y a la Secretaría Distrital de Santa Marta realizar el estudio socioeconómico frente al accionante Fabio Jiménez Sánchez, en caso de que hasta la notificación de la presente providencia no lo hubiese efectuado.

CUARTO. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Magistrado (e.)

ROCÍO LOAIZA MILIAN
Secretaria General (e.)