
Aplicación de la protección, cuidado e integridad del espacio público frente al derecho al trabajo de los vendedores informales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana durante los años 2017-2020, en el caso del parque el muelle del municipio de Majagual-Sucre

Jhonatan José Bedolla Pérez

Raykmed Madera Mercado

Yeison Enrique Sierra Ospina

Corporación Universitaria Del Caribe – CECAR

Facultad Derecho y Ciencias Políticas

Programa de Derecho

Sincelejo

2021

Aplicación de la protección, cuidado e integridad del espacio público frente al derecho al trabajo de los vendedores informales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana durante los años 2017-2020, en el caso del parque el muelle del municipio de Majagual-Sucre

Jhonatan José Bedolla Pérez

Raykmed Madera Mercado

Yeison Enrique Sierra Ospina

Trabajo de investigación para optar por título de abogado

Director

Jorge Armando Valdelamar Montes

Maestrante en Derecho

Corporación Universitaria del Caribe – CECAR

Facultad Derecho y Ciencias Políticas

Programa de Derecho

Sincelejo

2021

Nota de Aceptación

4.5



Director



Evaluador 1



Evaluador 2

Tabla de Contenido

Resumen.....	6
Abstract.....	7
Introducción	8
1. Planteamiento del Problema	10
1.1. Pregunta Problema	13
2. Objetivos.....	14
2.1. Objetivo General	14
2.2. Objetivos Específicos	14
3. El Trabajo	15
3.1. Evolución de las Formas de Trabajo	16
3.2. Definición de Trabajo.....	19
3.3. Derecho al Trabajo	19
3.4. Vendedores Informales	21
4. Espacio Público	23
4.1. El Derecho al Espacio Público	24
4.2. Espacio Público en la Constitución Política Colombiana	24
4.3. Espacio Público en la Normatividad Colombiana.....	26
5. Principio de la confianza Legítima	29
6. Análisis de Sentencias de la Corte Constitucional en el Marco de los Criterios de Protección, Cuidado e Integridad del Espacio Público Frente a la Defensa del Derecho al Trabajo de los Vendedores Informales durante los años 2017-2020.....	31
6.1. Sentencia T-090 de 2020.....	31
6.2. Sentencia T- 243 de 2019.....	35
6.2.1 Principio de la confianza legítima en jurisprudencia constitucional	36
6.3. Sentencia T- 701 de 2017.....	37
6.4. El principio de confianza legítima como mecanismo de protección de los derechos de los ocupantes del espacio público ante las medidas adoptadas por las autoridades municipales y distritales tendientes a la recuperación del espacio público.....	44
6.5. Sentencia C- 211-17 del 2017	47
6.6. Sentencia T-067 del 2017.....	50
6.7. Sentencia T-257 del 2017.....	54

6.8. Análisis socioeconómico y geográfico del municipio de majagual a partir de los años de 1960 en adelante.....	59
6.9. Análisis Sentencia Tutela N° 2019-00183-00 Caso Majagual-Sucre	60
7. Conclusión	66
Referencias Bibliográficas	68

Resumen

La expedición de políticas públicas de real materialización ha sido escasa en Colombia a lo largo de la historia en muchos de los temas cruciales. Lo anterior se puede apreciar cuando se revisa de manera detallada el rol que han cumplido los vendedores informales en el desarrollo de la economía del país. Esto es importante porque muy a pesar de lo que parece, la economía informal encabezada por los vendedores informales, les ha dado inmensos alivios a los grandes capitales en momentos difíciles de la economía del país. A cambio de ese importante motor que son los vendedores informales, el estado colombiano en el nivel local ha emprendido una persecución a lo largo y ancho del país, en especial en el caso que nos ocupa en el municipio de Majagual-Sucre. Por suerte, ante lo expuesto anteriormente ha estado la honorable Corte Constitucional colombiana, quien a través de su línea jurisprudencial ha salvaguardado íntegramente los derechos fundamentales de los vendedores informales cuando los derechos de estos han estado en colisión con la defensa del uso adecuado del espacio público que ejercen las administraciones locales.

Palabras clave: Corte Constitucional colombiana, economía colombiana, espacio público, políticas públicas, vendedores informales.

Abstract

The issuance of public policies of real materialization has been scarce in Colombia throughout history in many of the crucial issues. This can be appreciated when reviewing in detail the role that informal vendors have played in the development of the country's economy. This is important because, despite what it may seem, the informal economy, led by informal vendors, has given immense relief to large capitals in difficult times of the country's economy. In exchange for this important engine that is informal vendors, the Colombian state at the local level has undertaken a persecution throughout the length and breadth of the country, especially in the case we are dealing with in the municipality of Majagual-Sucre. Fortunately, the honorable Colombian Constitutional Court, through its jurisprudential line, has fully safeguarded the fundamental rights of informal vendors when their rights have been in collision with the defense of the proper use of public space exercised by local administrations. The issuance of public policies of real materialization has been scarce in Colombia throughout history in many of the crucial issues. This can be appreciated when reviewing in detail the role that informal vendors have played in the development of the country's economy. This is important because, despite what it may seem, the informal economy, led by informal vendors, has given immense relief to large capitals in difficult times of the country's economy. In exchange for this important engine that is informal vendors, the Colombian state at the local level has undertaken a persecution throughout the length and breadth of the country, especially in the case we are dealing with in the municipality of Majagual-Sucre. Fortunately, the honorable Colombian Constitutional Court, through its jurisprudential line, has fully safeguarded the fundamental rights of informal vendors when their rights have been in collision with the defense of the proper use of public space exercised by local administrations.

Keywords: Colombian Constitutional Court, Colombian economy, public space, public politics, informal vendors

Introducción

Con la expedición de la Ley 1801 de 2016 –Código de policía y convivencia ciudadana- se han generado un sin número de debates a cerca de como este código contravencional ha dispuesto la regulación de ciertos comportamientos que merecen la atención total de la opinión pública, los sectores académicos y en detalle de organizaciones jurídicas.

Uno de tales comportamientos que cobra importancia actual es el que aparece descrito en la parte segunda del título XIV, capítulo II del mencionado código, denominado *del cuidado e integridad del espacio público*, en específico lo descrito en el numeral 4 del artículo 140, en el que se considera que el ocupar el espacio público contrariando las normas vigentes, hará merecedor a tal infractor de una sanción tipo multa. Y decimos que cobra importancia porque a pesar de lo que se parece, esta anotación numerativa en la nueva legislación policiva y de convivencia, trae consigo un debate que no es nuevo en el país, pero que si gira en torno a una nueva normatividad como es la Ley 1801 de 2016.

De lo anterior podemos dilucidar la premisa que da valor para el presente trabajo de investigación y que se reduce a los aspectos destacados que permiten que dentro de una normatividad contravencional se garantice el cuidado e integridad del espacio público, esto como una herramienta estatal de las funciones policiales, especialmente la conferida al congreso de la república como máxima autoridad del poder de policía en nuestro país. De otro lado y como antítesis a lo planteado anteriormente surge la defensa de los vendedores informales con la bandera de la garantía del derecho al trabajo, dignidad humana, debido proceso, mínimo vital y móvil y demás prerrogativas que generan una controversia entre dos derechos; uno de carácter colectivo – Derecho al uso adecuado del espacio público - y otro de carácter personal y/o individual – Derecho al trabajo de los vendedores informales, quienes usan el espacio público para la materialización de su actividad comercial no formal- afectado por la cuarta disposición numerativa del artículo 140.

Son dos los planteamientos hechos, dos situaciones fácticas, son dos los derechos que entran en controversia a causa de una disposición expedida por el legislador y que no ha sido

sencilla de abarcar, a pesar de estar en discusión desde mucho tiempo antes de la entrada en vigor de la actual legislación policial y de convivencia.

Una voz autorizada para generar consenso en torno a la controversia expuesta por la colisión de estos dos derechos es la Corte Constitucional Colombiana, quien, a lo largo de más de dos décadas en sede de tutela, y de control de constitucionalidad rogado, ha expuesto criterios sólidos que han permitido equilibrar la defensa de uno u otro derecho sin permitir la afectación total en cabeza del otro. Lo que nos lleva a pensar que son criterios extensos pero reiterativos y que se expondrán en su totalidad con el análisis que se hará a la línea jurisprudencial que ha mantenido el máximo órgano de la jurisdicción constitucional durante los años 2017-2020 y que de una u otra manera ha marcado un derrotero indiscutible para que en actuaciones de tipo administrativo y judicial se consense de manera pacífica y objetiva ante el enfrentamiento de las dos garantías constitucionales expuestas en el presente trabajo de investigación.

Tal derrotero marcado por la Corte Constitucional se verá reflejado en el trabajo de campo hecho sobre el caso del Parque El Muelle del municipio de Majagual-Sucre, donde se muestra todos y cada uno de los preceptos que han sido el hilo de innumerables pronunciamientos por parte del máximo órgano de la jurisdicción constitucional.

1. Planteamiento del Problema

La incapacidad del estado colombiano para generar políticas públicas de empleo ha llevado a que la economía nacional sea movida en mayor parte por la informalidad, una situación que deja en evidencia una enorme grieta en la forma en la que el país se encamina al desarrollo. Las pocas fuentes de empleo formal han obligado a que un porcentaje cercano al 49,0 % de la población ocupada que corresponde al 56,3 % se encuentre en la informalidad, esto según los datos arrojados por la gran encuesta integrada de hogares (GEIH) hecha por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], en el último trimestre del año 2020. Un escándalo mayúsculo si se tiene en cuenta que la tasa de desempleo sigue creciendo exponencialmente -13,4 %, al finalizar el 2020- y este es el mayor proveedor para quienes luego terminan en el campo de la informalidad.

A la problemática suscitada por la falta de políticas públicas de empleo formal -lo que lleva inicialmente al desempleo y luego quizás a la informalidad como forma de obtener parte del mínimo vital y móvil- se suma la precariedad y el ataque permanente desde los diversos marcos normativos que tienen quienes ejercen la labor de vendedores informales. Lo anterior ha generado un choque por la defensa de dos derechos de rango constitucional, por un lado, los vendedores informales y su alegato indiscutible del derecho al trabajo y mínimo vital y móvil y desde la otra perspectiva el estado colombiano a través de diversas instituciones en la defensa del uso adecuado del espacio público -lugar donde ejercen su actividad comercial quienes ahondan en la informalidad-.

Los vendedores informales han sido conceptualizados por la doctrina colombiana e internacional y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como aquellas personas que desarrollan una actividad comercial de carácter no formal, que implica: no cotización de salud, no pensión y no riesgos laborales, además de que indudablemente no tienen una estabilidad, lo que los lleva a estar por fuera del mínimo de derechos y garantías consagradas en la legislación laboral que para el efecto describe “Artículo 13. Mínimo de Derechos y Garantías. Las disposiciones de este Código contienen el mínimo de derechos y garantías consagradas en favor de los trabajadores (...)” (Decreto ley 2663 de 1950, artículo 13).

Por regla general las personas denominadas vendedores informales, ejercen su actividad de comercio en el espacio público; pero el uso de este espacio está sujeto a la subcategorización de vendedor informal a que corresponda cada uno. Así las cosas, podemos encontrar a vendedores informales estacionarios; dichos vendedores tienen su asiento junto con los bienes, implementos y mercancías que aplican a su labor en forma fija en un definido lugar del espacio público, dejando sin el uso y disfrute del mismo por parte de las demás personas de manera permanente, hasta el punto de que tal ocupación del espacio continúa aun en las horas en que el vendedor cierra su punto de comercio. Vendedoras o vendedores informales semi-estacionario; son aquellos que la ocupación del espacio público no es permanente o definida en un lugar fijo, pero que, a pesar de eso, ocupan de manera transitoria parte del espacio público, tal es el caso de los vendedores de frutas y demás en llamadas carretas. Por último, dentro de esta subcategorización, tenemos los vendedores informales ambulantes, quienes, sin ocupar el espacio público en su sentido más literal, pues estos llevan consigo -es decir, portando físicamente- los bienes y mercancías que aplican a su labor, no obstruyen el tránsito de personas y vehículos más allá de su presencia física personal (Corte Constitucional [C. C] Sentencia T-386 de 2013).

La anterior clasificación de los vendedores informales cobra importancia cuando es necesaria según los mismos criterios de la Corte Constitucional para que las administraciones locales impartan políticas públicas y/o planes de reubicación acorde a esos criterios de ocupación del espacio público que es diverso según la categoría de vendedor informal a la que corresponda –Estacionario, semi-estacionario, ambulante-.

La manera en cómo las administraciones locales han orientado la problemática suscitada a partir de la confrontación de dos derechos de distinta categoría, pero de igual interés constitucional, ha llevado según este criterio a que se llegue a pensar que la protección del espacio público y el interés general que de ello se desprende, se entienda de manera absoluta, llevándose consigo la idea de una verdadera ponderación entre la colisión de un derecho colectivo y uno individual.

No es un debate sencillo desde ninguna orbita –la ponderación de un derecho individual y uno colectivo- y más cuando desde la entrada en vigencia de la actual legislación de policial

y de convivencia –antes del control rogado de constitucionalidad que se le hizo al artículo 140, numeral 4; a través de la demanda de inconstitucionalidad que se presentó contra dicha norma– se entendía facultada a las autoridades policiales a través de su actividad de policía para proceder a imponer sanciones tipo multa y en ciertos casos cuando se evidenciara reincidencia en la ocupación del espacio público, el decomiso y/o destrucción de los bienes con los que el vendedor informal prestara tal actividad comercial no formal, sin ninguna estrategia o plan por parte de las administraciones locales para salvaguardar derecho alguno en cabeza de los vendedores informales.

Si bien detrás de la pacífica y reiterada línea jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana se ha hecho un examen juicioso y profundo sobre la manera en cómo debe entenderse y tratarse el choque de derechos expuestos anteriormente, estos criterios no pueden entenderse de manera independiente, pues detrás de ello hay unos principios y reglas convencionales y constitucionales para dar una solución a dicha controversia.

Entender la salida ponderativa a la que hay que acudir para plantear acciones concertadas no puede ser a partir de una sola concepción; la de los vendedores informales, por ello creemos que darles cabida a los criterios de defensa del espacio público y sobre quien recae la obligación de defender tales preceptos, es lo adecuado en el marco de respetar los lineamientos impartidos en sede control rogado de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

La protección del uso adecuado del espacio público exige al Estado velar por su protección y conservación impidiendo, entre otras cosas, que particulares hagan uso indebido de este o que este sea explotado con intereses que afecten el bien común del uso y disfrute de todos. Pero este cuidado no está abierto o ilimitado a la libre determinación de la manera en cómo quiera hacerlo en Estado a través de las administraciones locales.

El constituyente de 1991 consideró necesario brindar al espacio público con una protección expresa de rango constitucional. Esta decisión resulta claramente compatible con los principios que orientan la carta política y con el señalamiento del tipo de Estado en el que aspiran vivir los colombianos. Sin duda, una de las manifestaciones del principio

constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y el goce de un medio ambiente sano y que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes (C, C; Sentencia C- 265 de 2002).

Aterrizar la percepción desarrollada en el presente planteamiento del problema resulta interesante cuando de enmarcar todos los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional durante los años 2017-2020 en el plano real de la casuística del parque El Muelle del municipio de Majagual, en el departamento de Sucre, donde se creó el panorama a partir del cual entraron en controversia los derechos expuestos como fundamento del presente trabajo de investigación.

Argumentos van y vienen en defensa tanto del derecho individual al trabajo y lo que de ello se desprende; mínimo vital, debido proceso, dignidad humana, confianza legítima; como del derecho colectivo al uso adecuado del espacio público y su interés general, lo que nos lleva a preguntarnos, ¿Cómo se aplica la protección, el cuidado e integridad del espacio público frente al derecho al trabajo de los vendedores informales según la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana durante los años 2017-2020, en el caso del parque el muelle del municipio de Majagual-Sucre?, esta delimitación temporal porque es a partir de la entrada en vigencia del actual código de convivencia y policía, que se han disparado considerablemente las acciones de índole administrativa tendientes a la recuperación – a veces desproporcional- del espacio público.

1.1. Pregunta Problema

¿Cómo se aplica la protección, el cuidado e integridad del espacio público frente al derecho al trabajo de los vendedores informales según la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana durante los años 2017-2020, en el caso del parque el muelle del municipio de Majagual-Sucre?

2. Objetivos

2.1. Objetivo General

Analizar la aplicación de la protección, cuidado e integridad del espacio público frente al derecho al trabajo de los vendedores informales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana durante los años 2017-2020, en el caso del parque el muelle del municipio de Majagual-Sucre.

2.2. Objetivos Específicos

1. Conceptualizar los fundamentos teóricos en la doctrina colombiana de los vendedores informales en defensa del derecho al trabajo en contraposición a la protección, cuidado e integridad del espacio público.
2. Identificar la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana frente a la protección del derecho al trabajo de los vendedores informales y la tesis de defensa de la protección, cuidado e integridad del espacio público.
3. Establecer la aplicación de los criterios de la Corte Constitucional colombiana en el caso del parque el Muelle del Municipio de Majagual-Sucre.

3. El Trabajo

Para una buena comprensión de lo que se quiere dar a conocer, es inevitable seguir una línea cronológica de conceptos, en el cual, siempre es fundamental y una máxima, empezar por el origen de las cosas. En ese orden de ideas, encontramos en nuestra identificación lingüística la etimología que trata de la forma en como hace se alusión por primera vez sobre lo que nos lleva a describir en este estadio; El Trabajo, el cual, “se ubica como derivación del verbo trabajar, registrándose en el latín vulgar tripaliãre, interpretado como torturar, teniendo la raíz en el latín tardío tripalium, en referencia a un artilugio de tortura que usaban los antiguos romanos para castigar a los reos o condenados”. (Editorial, 2018). Si nos detenemos a analizar diferentes fuentes sobre la etimología del trabajo, guardan una relación en la acertada idea de que era concebido como una carga pesada, tortura, y un sin número de asentamientos negativos sobre esta conducta.

Partiendo de lo anterior, hay que precisar que existen varias formas de trabajo, podríamos atrevernos a afirmar que hay trabajos que son subjetivos y otros objetivos. El subjetivo hace mención a un esfuerzo fisiológico que el cuerpo adopta en una función completa de sus órganos para realizar cualquier tipo de trabajo. En una estrecha aseveración, dentro de la naturaleza del trabajo fisiológico culmina en la exteriorización. En esta misma orientación, de este trabajo fisiológico se desprende el trabajo intelectual, que se asimiló y reconoció mediante un arduo desarrollo de la sociedad, en el sentido primordial que este tipo de trabajo conllevaba a un desgaste energético y de tiempo como cualquier otro. Se concibe el trabajo intelectual, como aquella carga neurológica que activa un esfuerzo cerebral que crea diferentes tipos de beneficio en una comunidad, este beneficio puede ser de distintas índoles, como enseñanza, entretenimiento, desarrollo, etcétera. En el trabajo objetivo, este tipo consta de ese esfuerzo fisiológico que mencionamos anteriormente, con la gran particularidad de que se materializa con esfuerzo físico y que es capaz de modificar materialmente las cosas. La aceptación de trabajo material es por las personas desde el comienzo de las edades, el razonamiento, porque es la única forma en cómo se llega a la complacencia de las necesidades, en este tipo de trabajos objetivos existen variadas formas de ejercerla, como individual que para el fin perseguido solo basta con sus esfuerzos, es decir, la hace posible; trabajo independiente, en el cual basta únicamente con la disposición, voluntad y actividad, es decir,

hay ausencia de dependencia. Correlativamente también hay un tipo trabajo dependiente, en el cual, está subyugado insoslayablemente a la voluntad de otra persona, en forma similar que suscribe dos o más personas, tenemos el trabajo colectivo, que sustrae inevitablemente el convenio de varias personas para la satisfacción de necesidades. Cualquier trabajo que subyaga estas clasificaciones, puede ser permanente o transitorio, pues obviamente si hay una buena obtención de satisfacción de necesidades es muy conveniente de que el trabajo permanezca estable en el tiempo; y en el trabajo transitorio, es que no persiste en el tiempo, por el contrario, tiene una culminación en la cual la duración no excede los treinta días.

3.1. Evolución de las Formas de Trabajo

Dentro de la característica de cómo se divide la historia por edades, encontramos la primera aparición del trabajo en el principio de la especie humana, cualquiera que haya sido su origen, podemos identificar al ser humano como nómadas, los cuales trabajaban únicamente para comer, mediante la caza y otras formas de buscar comida y con ello subsistir, no importaban otras comodidades, las cuales para obtenerlas requieren una secuencia de trabajos. Cabe aclarar, que no mantenían una estabilidad laboral porque no se establecían permanente en un lugar. Poco a poco se fue desarrollando las formas de trabajo cuando las personas empezaron a ser sedentarias, hubo la necesidad de producir la tierra, vieron que esto era bueno y más viable que estar desafiando la naturaleza y deciden hacer construcciones para vivir, con estas nuevas expectativas se vieron obligados a dividir y estructurar el trabajo, teniendo en cuenta las facultades inherentes de las personas, es decir, hubo, transformación del trabajo, que conllevaron a una modificación sustancial de este. Las formas de trabajo fueron avanzando, y con ello las diferentes demandas de las personas por satisfacer todas sus necesidades, entendiendo la distribución del trabajo, esto trae consigo el intercambio de productos. Con base a esto se crearon concepciones egoístas de lo que le pertenecía a cada persona y lo que no, ya no solo de animales, frutos y propiedades, sino también de humanos, y así nació el esclavismo. Un aspecto importante en esta nueva etapa, fue que se desarrolló las diferentes categorías de clases sociales. Con esta nueva tendencia en producción de bienes y enriquecimiento patrimonial, por darle esa denominación, creó una situación muy importante; en el intercambio o en las situaciones de relación de satisfacción de necesidad quien por situaciones internas o externas se veía en la imposibilidad de cumplir con lo pactado, debía subyugarse a merced de

quien se afectaba por su incumplimiento, es decir, se hacía esclavo de esta persona. Con base a esto, esas personas debían de forma coaccionada trabajar en la forma en que preveía su amo.

El trabajo de las personas siguió sufriendo modificaciones, dependiendo de las crisis económicas surgidas en diferentes épocas. El esclavismo fue desapareciendo, y surgió el sistema o régimen feudal, que consistía en que grandes terratenientes de fondos, eran quienes movían el aparato económico y daban las directrices de cómo se tenía que trabajar. Esta actividad mientras duró, fue considerada el máximo esplendor del trabajo, en el que las personas se inclinaban para generar sus fuentes de ingreso, y esto, porque englobaba todas las clases sociales. Gran número de trabajadores eran los campesinos, los del trabajo físico, Eso, por un lado, por otro lado, estaban los latifundistas, dueños de las grandes extensiones de tierra. Una figura muy particular que se evidenciaban eran los vasallos, estos eran feudales en menores rangos, y pese a esto, se encontraban sometidos a los más poderosos, pagándoles tributos en contraprestación recibiendo protección de los latifundistas. Las grandes masas de personas se iban trasladando hacía las ciudades y, en consecuencia, fue decayendo la alta productividad en todos los aspectos de las tierras, que dio lugar correlativamente a crisis económica. En razón a ello se empezaron a especializarse en las formas de trabajo, las personas se capacitaban en una determinada labor dentro de las ciudades. Sustancialmente las fuentes de supección de necesidades se trasladaron a las ciudades, con sus intercambios de bienes y servicios, que fue donde fueron apareciendo. En síntesis, Domingo Campos Rivera manifestaba que la corporación, que era como se denominaba este fenómeno “tuvo asentamiento en la ciudad. Correspondiendo a un tipo de economía cerrada, circunscrita y limitada a la ciudad. La producción estaba determinada por la demanda que sus productos tenían en la colectividad a la cual estaban destinados”. (Rivera, 2017)

La economía cambiaba, se seguían en diferentes sentidos transformando las formas de trabajos, las personas buscaban al menor tiempo invertido y esfuerzo la mejor productividad y riquezas que les generaran una comodidad y un estilo de vida superior a los de sus semejantes. En Europa concretamente en la edad media aproximadamente en el siglo XIII, hubieron focos de comercio en respectivas localidades, que consistían en puntos específicos de comercio, con gran reconocimiento en los cuales trabajadores y empleados se dirigían a hacer compra y venta de productos. Los productores exponían sus trabajos que eran los bienes y los interesados

pagaban el precio de ellos. Esta fue la forma en como se fue sustituyó el Sistema feudal y fue apareciendo el Capitalismo. La capacidad innovadoras de las personas se hacia notar y era cuestion de tiempo para que se diera la necesidad de agrandar esos espacios de comercio por la gran oferta y demanda, que conllevó, a la expansión del sistema y acentamiento del capitalismo. Siglos posteriores se experimentaron agrupaciones comerciales de diversos países que se inclinaron por nuevas formas de generacion de trabajo, y se empeñaron en trabajos de otra clase de derivados del suelo y subsuelo, como las minerías, carbón, petróleo que conllevó mas adelante a revoluciones.

En Inglaterra se dio la revolución industrial, que luego se extendió a otros países, “...este fenómeno consistía en una serie de transformaciones económicas, políticas, sociales, etc. Con un denominador común: la mecanización de la industria; exagerando un poco, se llegó a decir que la revolución industrial era el paso de una economía de herramienta a una economía de máquina”. (Silva-Otero, 2005). Es decir, se le dio la prioridad a la fundamentación de las maquinas en el sistema laboral, como fuente principal de trabajo.

Otra revolución de auge de cambio fue la revolución francesa, obviamente hay que remitirnos al país francés, en donde preveleía la aristocracia, esto es, un grupo social selecto, gozado de privilegios y amparados por el sistema político, en aras de materializar estos privilegios, acarreaban contra los derechos de las personas que estaban al otro lado, los trabajadores, había constantes violaciones de derechos humanos que produjeron, el despertar del pueblo que se reveló contra aquella monarquía absolutista, esta revolución dio paso a nuevas libertades, inherentes de los trabajadores, que permanecían subyugados. Esta revolución marcó un punto crítico en el sentido de que siempre se miraban las diferentes formas de trabajo, pero muy diminuto la saturación de los trabajadores, su carga en la realización de las actividades, y en su efecto, trajo cambios de carácter coercitivo para la nueva concepción del trabajo. En síntesis, a través de la historia surgieron muchas formas de economía como Estados intervencionistas, Estados liberales, Socialismos, Neoliberalismo, que de una u otra manera se utilizan en los diferentes países, lo que, si evidencia en la actualidad, es que al momento de pensar en trabajo y trabajador se marca un proceso de evolución positiva para los derechos de las personas.

3.2. Definición de Trabajo

Según la Real Academia Española trabajo es “Esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza, en contraposición a capital”. Real (Academia Española [RAE], 2019). Por otro lado, “El trabajo es considerado como la actividad que transforma conscientemente a la naturaleza y al hombre mismo, independientemente de cómo sea valorado por la sociedad; sería el medio de creación de la riqueza material o inmaterial y de circularla”. (Toledo, s.f.).

En nuestro modesto entender, el trabajo es una producción del ser humano, que exterioriza mejoramiento en su entorno, que establece relaciones con sus semejantes y que intrínsecamente conlleva una satisfacción.

Expuesto el concepto de trabajo es necesario entrar en desarrollo de lo que verdaderamente nos ocupa en este momento, y es el Derecho al Trabajo en la legislación colombiana, que ha tenido numerosas modificaciones y muchas facetas de estructuración para que se pueda evidenciar lo que trata el estado de proteger y garantizar, pero como también ha delimitado el alcance del derecho mencionado.

3.3. Derecho al Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) genera una serie de lineamientos que subyacen en los estados una coercibilidad que crea en las leyes un impacto positivo si lo que se busca es beneficiar en la comunidad trabajadora. Esto desde varios puntos de vista incluyendo el legislativo y administrativo, específicamente en la creación de políticas públicas. Con base a ello cobra mucha más vida las regulaciones internacionales de trabajo al establecer “Las normas internacionales del trabajo se desarrollaron con el fin de constituir un sistema global de instrumentos relativos al trabajo y a la política social, sostenido a su vez por un sistema de control que permite abordar todos los tipos de problemas que plantea su aplicación a escala nacional” (Organización Internacional del Trabajo, [OIT], 2021).

Ese beneficio regulativo crea también en el estado colombiano una serie de responsabilidades ineludibles en su aplicación, que manifiesta en los trabajadores al menos en los términos legislativo una seguridad. El Derecho al Trabajo aparece plasmado en nuestra constitución como parte fundamental en el desarrollo de la vida de las familias en donde manifiesta en su articulado “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.” (Corte Constitucional) Este derecho esencial se fundamenta en muchos principios que amplían de una manera muy útil y adecuada que afianza el objetivo de protección de este derecho. Podemos mencionar primordialmente entre estos principios la libertad sindical y asociativa, terminación del trabajo infantil, la eliminación de la discriminación en los empleos. En este derecho hay varias presunciones que sintetizan una esfera de creencia al órgano ficticio que moldean un esquema en el que tiene por cierto que los trabajos que incluyen (empleador y trabajador) cumplen con ciertas características, como lo es un salario mínimo legal mensual vigente. Esta presunción se complementa con las prestaciones laborales, riesgos laborales etc., que oprimen ficticiamente un mínimo de garantía en los trabajadores en el Derecho al Trabajo que se deben cumplir absolutamente. Es por ello que es de vital importancia sustraer los pilares en los cuales se sustenta el derecho al trabajo en el estado colombiano, para dejar en claro la amplitud de protección a los ciudadanos del mencionado derecho. Hay que empezar manifestado que cada persona tiene la libre posibilidad de ejercer actividades de trabajo en lo que considere pertinente, escoger una profesión y ejercerla, esto implica el entorno adecuado, apto y constante en donde va a satisfacer esa actividad. Hay regulación que garantiza la protección del trabajo, por la cual el estado goza de casas de carácter judicial de distintas denominaciones para que cuando se presenten problemas y/o controversias se solucionen. En ese mismo sentido se protege que los trabajadores tengan igualdad de condiciones en todos los aspectos, esto es: concursos que administren el estado, el trato que reciben todos por parte de la ley, etc.

Todo este sistema de instrumentalización en el estado colombiano no cobija sustancialmente a las personas por diversos y múltiples motivos, falta de empleo, falta de políticas públicas, políticas públicas mal empleadas, mala administración del heraldo colombiano ente otros, que han ocasionado un fenómeno histórico que es imposible ocultar y omitir como lo es el trabajo informal. Esta forma de trabajo atañe a más del 60% de la población

trabajadora de Colombia como lo mencionamos anteriormente, y que en consecuencia acarrea en directamente a la ocupación de vendedores informales.

3.4. Vendedores Informales

Describir conceptualmente lo que son los vendedores informales implica hacer un estudio integral y detallado sobre las diversas actividades que realizan estas personas. La honorable Corte Constitucional ha dicho al respecto: “Son vendedores informales, en forma general a aquellas personas que se dedican a diversas actividades, tales como: la oferta de bienes o servicios, en las calles, aceras y otros espacios públicos, que integran la zona en las cuales se lleva a cabo el trabajo informal”. (Sentencia T- 386, 2013).

A pesar de la descripción precisa que hecho la Corte Constitucional con respecto a quienes deben considerarse vendedores informales, hay una subcategorización que nos permite diferenciar a unos y otros; en ese sentido podemos hablar de tres categorías de vendedores informales. En primer lugar, tenemos a los llamados vendedores informales estacionarios, personas que como ya se ha descrito antes, son aquellas que ejercen su actividad no formal con uso permanente del espacio público, estos, aún en las horas no “laborales” están utilizando el lugar determinado para su labor, tal es el caso de las personas que llevan a cabo su actividad en quioscos, etc. Como segunda categoría de los vendedores informales, están los semi-estacionarios, dichos vendedores, son los que de manera parcial hacen uso del espacio público para el ejercicio de su actividad laboral, pues hay la necesidad de que movilicen carretas y demás con ocupación ocasional del espacio público y por último encontramos a los vendedores informales ambulantes, que no son más que aquellas personas que laboran sin la obstrucción permanente o parcial del espacio público, más allá de la presencia física de estos y el apego de elementos o materiales a su cuerpo para la prestación de su labor no formal.

Hacer la anterior distinción toma importancia para distinguir cuando a pesar de estar frente a un vendedor informal, se le debe hacer la respectiva subcategorización según la forma en la que estos ejercen su actividad económica no formal, pues en un sentido abstracto, la aplicación y efectividad de ciertas políticas públicas para este grupo poblacional dependerá mucho de qué estamos frente a un vendedor estacionario, uno semi-estacionario o uno ambulante.

Lo cambiante del mundo laboral y el aumento de los vendedores informales ha producido que distintos sectores hagan planteamientos que justifiquen el aumento de este tipo de personas, tal cual lo describe Aura T. Palacios-Pérez y Carlos H. Sierra-Torres, quienes en su artículo de investigación asocian el crecimiento de los vendedores informales a la dinámica del mercado laboral, así durante las tres últimas décadas a la globalización y las diversas reformas comerciales, particularmente en la región de las Américas, las cuales han favorecido el crecimiento económico; sin embargo, no se ha tenido un aumento comparable frente a la demanda de empleos, evidenciado en un crecimiento general del producto interno bruto (PIB) pero con altas tasas de desempleo. Esto ha llevado a que un gran número de personas se vean obligadas a participar de la economía informal. En consecuencia, gran parte del desarrollo económico de una nación, tanto en países tercermundistas como en países desarrollados, es hoy en día sostenido por el sector informal. Como es el caso de Colombia, en cuyo escenario la economía del país está en más del cincuenta por ciento en manos del sector informal (Sierra-Torres, 2014).

4. Espacio Público

Para llegar a los anales del espacio público tendríamos que remontarnos a los momentos donde la comunidad y el ser humano pasó a establecerse como un ser sedentario, ya que desde ese momento comienza a crearse lo que hoy conocemos como espacio público, porque allí se empezaron a demarcar la propiedad privada para hacerla diferenciar de los espacios que podían utilizar los otros, lo que hoy podríamos llamar espacio de uso común; también se puede aludir que estos espacios comunes fueron un hecho fundamental para saciar las necesidades humanas, según el licenciado Jorge Omar Amado “ La aparición del comercio fue fundamental en el origen y el desarrollo del espacio público en el momento en que las ciudades comienzan a producir excedentes en la producción” (Amado, 2012), ya que de esta manera las personas que querían intercambiar productos con otras personas tuvieron que utilizar caminos y lugares comunes para ejercer el comercio lo que podríamos llamar en estos momentos plazas de mercado.

Así que podemos decir que los espacios de uso público son propios e inertes al ser humano desde empezó a convivir en comunidades.

Luego en tiempos medievales los espacios públicos querían mostrar una cuestión un tanto más ideológica y religiosa, es por eso que se veían las construcciones de grandes iglesias también así de grandes monumentos y plazas donde las sociedades seguían desarrollando el comercio. Ya a finales del siglo XIX en pleno apogeo feudal, con la creciente generación de barrios obreros se utilizaban como lugares para la promoción de salud respondiendo así a la mala calidad de condiciones que brindaban los señores feudales.

Un contraste total a lo que se concibe hoy por espacio público, pues tiene una mayor conceptualización y su protección es más garantizada. El espacio público es visto como un lugar de uso y disfrute común para la efectiva consolidación de derechos colectivos.

4.1. El Derecho al Espacio Público

En la interminable búsqueda de las personas para mejorar su calidad de vida, es muy importante fundamentar sobre cuales derechos y libertades está fundado nuestro estado, pero para que sea real estas garantías debe consagrarse de manera igualitaria, es por ello que el acceso al espacio público es una de las maneras más idóneas para certificar este aspecto, ya que todas las personas pueden confluír en estos espacios en donde pueden desarrollarse sin importar sus ideologías, raza o sexo, “pues su finalidad principal es satisfacer necesidades sociales y comunes” (Lopez Roa, 2012). De esta obligación estatal se desprende un sin número de derecho tales como; el derecho a la movilidad, y accesibilidad, el derecho a la recreación y el deporte y el derecho a la calidad de vida, es por esto que es deber del estado no solo garantizar el acceso sino propender la seguridad y el mejoramiento de estos espacios de uso común.

El derecho al espacio público surge como desarrollo del derecho al ambiente y el derecho a la calidad de vida, es por eso que es deber constitucional y legal para el estado garantizar la protección de este. Cuando estos espacios sean transgredidos por alguna persona mediante una acción u omisión, el estado debe salir en su amparo mediante acciones jurídicas en sede administrativa, así como en sede jurisdiccional, en el marco del debido proceso.

4.2. Espacio Público en la Constitución Política Colombiana

La protección del derecho al espacio público la podemos encontrar a lo largo del articulado constitucional, este nos muestra a tenor literal que resulta relevante garantizar el propicio respeto de esta garantía colectiva, pero además, expone que tal protección debe hacerse de manera global, no solo dar garantías de acceso a estos espacios, sino el mejoramiento continuo de estos para que cada persona pueda desarrollarse en sociedad.

En el artículo 13 de la constitución política encontramos qué; “todas las personas recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán los mismos derechos” lo cual obliga al estado y a la autoridad administrativa que el goce del espacio público debe ser de manera general, en el sentido de que esta garantía no recaiga solo sobre un grupo particular de personas, si no para todas en las mismas condiciones y oportunidades. El artículo 24 superior

indica qué; “toda persona tiene derecho a circular libremente en el territorio nacional” lo cual explica tácitamente que las garantías de acceso y disfrute sobre el espacio público no tienen limitación alguna, más allá que aquellas que la misma constitución y la ley impartan.

Siguiendo con el articulado de la constitución que a grueso modo establece parámetros para el uso adecuado del espacio público, nos remitimos al artículo 63 que reza: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Conllevando así a que, aunque se les garantice a todas las personas el derecho al espacio público, nadie se puede apropiar de estos, lo que abiertamente es un mandato de fortalecimiento más para la protección en cabeza del estado para evitar que los intereses de ciertas personas generen una tensión con por la defensa de este derecho de características colectivas.

Como parte final del recorrido superior que se hizo para evidenciar en sentido amplio la articulación que reconoce el espacio público como un derecho colectivo debemos remitirnos al Artículo 82 de nuestra Carta Magna:

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. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Esto último es el fundamento general para que en Colombia se pueda entender a qué se le conoce como espacio público. Una percepción conceptual algo abstracta pero muy destacada dentro de lo que se nos puede permitir para delimitar el debate que hemos planteado entre la colisión de un derecho colectivo enunciado en este aparte y uno de carácter individual.

4.3. Espacio Público en la Normatividad Colombiana

Desde antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 veíamos con gran fuerza, el evidente interés por parte del estado colombiano de regular normativamente el tema del espacio público, tal es así que podemos ver en la ley 9 de 1989 -“por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”- aspectos que en su momento eran una apuesta para ir integrando un poco el concepto de espacio público. Luego de ello y, con la nueva constitución como marco normativo, se expidió la Ley 388 de 1997, la cual modificó, adicionó y derogó muchos aspectos de la ley anterior; esta ley también fue primordial y base para el desarrollo de lo que hoy día conocemos en nuestro país como el derecho urbanístico. Para el tema del espacio público se determinó allí que los entes territoriales serían los primeros en garantizar la protección de este, según prescribe el artículo 3 ibidem:

Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, velar por la creación y la defensa del espacio público.

Artículo 19: planes parciales, es una serie de planes y estrategias para el desarrollo de ciertas áreas del suelo urbana y otros aspectos en el cual en el numeral 4 de este artículo podemos encontrar todo lo relacionado con los espacios públicos. Centros docentes y de salud, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento.

Otros artículos donde podemos encontrar mención legal del espacio público en esta ley son: artículo 22: “participación comunal en el ordenamiento territorial”; artículo 34: “suelo suburbano”; artículo 37: “espacio público en actuaciones urbanísticas”; artículo 85 numeral 3: “Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano”.

El tema del espacio público no solo ha sido de interés para el constituyente derivado y/o secundario, también hemos visto a distintos gobiernos -representación del ejecutivo- promover dentro de sus competencias, reglamentación importante para blindar el uso adecuado del espacio público de más herramientas que lleven a fortalecer este derecho de categoría colectiva, prueba de ello es el Decreto 1504 de 1998: “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial” este destaca aspectos más profundos del derecho al uso adecuado del espacio público, y resalta la obligación que tiene el estado a través de su institucionalidad para velar en pleno para tal cumplimiento.

Ahora bien, ya hemos podido vislumbrar el desarrollo constitucional y legal que se le ha dado a la temática que describe el uso del espacio público como derecho colectivo; pero se cree pertinente traer a colación lo descrito por la ley 1801 del 2016, también conocida como código de convivencia y seguridad ciudadana. Pues en este cuadro normativo hay algunos apartes que de manera precisa detallan lo que debe entenderse al día de hoy desde la óptica del legislador por espacio público en su sentido amplio. Para el particular es obligatorio de describir lo preceptuado en el artículo 139 ibidem;

Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

Otro aspecto que regula este código es la aclaración entre bienes fiscales y bienes de uso público que encontramos en este mismo artículo 139 en los párrafos siguientes.

Parágrafo 1o. Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, por lo tanto, el uso no está destinado para todas las personas en general si no para la utilización de la entidad pública para la correcta asistencia y sus funciones, por ejemplo, edificios, y granjas experimentales.

Parágrafo 2o. Para efectos de este Código se entiende por bienes de uso público los que permanentemente están al uso, goce, disfrute de todos los habitantes de un territorio, ejemplo los parques y las aguas que corren.

Aclaración que se hace fundamental a la hora de determinar los espacios constituyen este derecho.

5. Principio de la confianza Legítima

Durante muchísimo tiempo hemos escuchado hablar con mucho ahínco de lo que significa y lo que implica el principio de la confianza legítima como garantía de la buena fe y seguridad jurídica respecto a acciones u omisiones de autoridades frente a los administrados, lo que lleva a convalidar comportamientos que posteriormente son asumidos como contrarios a mandatos reglamentarios, de orden legal y/o constitucional. El principio de la confianza legítima no es un consolidado doctrinal o jurisprudencial reciente en Colombia -además de que es un precepto superior marcado en el artículo 83 de la Constitución Política de 1991-, pues desde el año 1998 vía jurisprudencial, la Corte Constitucional nos ha deleitado técnicamente a través de una reseña profunda y seria de lo que este principio implica como soporte de las relaciones que en muchísimos escenarios se dan entre las administraciones y los administrados. Tanto es así, que esta corporación ha insistido en que el principio de la confianza legítima es un pilar fundamental dentro de un estado social de derecho, ya que pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (Constitución Política de Colombia, artículo. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política. (C.C; Sentencia C-478 de 1998).

La doctrina científica internacional y la Corte Constitucional se han referido a la confianza legítima como un catálogo que, si bien no priva al legislador o a las autoridades a limitar un actuar social a través de mandatos de orden reglamentario, legal y hasta constitucional, de manera posterior, si lo invita a que dichos mandatos no desconozcan de manera arbitraria una situación consolidada por el tiempo y convalidada por las autoridades antes de la entrada en vigencia de tales nuevos mandatos.

Y es que no se podría entender el estado social de derecho sin el respeto por el mínimo de garantías o expectativas que el tiempo y el mismo estado en su sentir específico, han llevado a otorgar a la ciudadanía, si de la noche a la mañana la arbitrariedad de actos se lleva a la borda manifiestos de buena fe y seguridad jurídica, necesarios para la sana y pacífica relación entre autoridades y administrados respaldados por la Constitución.

6. Análisis de Sentencias de la Corte Constitucional en el Marco de los Criterios de Protección, Cuidado e Integridad del Espacio Público Frente a la Defensa del Derecho al Trabajo de los Vendedores Informales durante los años 2017-2020

6.1. Sentencia T-090 de 2020

Menciona la actora que durante 25 años se desempeñó como vendedora informal y desde el año 2012 vendía dulces en un puesto de ventas informal.

Dice que para el año 2017, la subsecretaría de espacio público de la Alcaldía de Medellín le comunicó y concedió la posibilidad de trasladarse de lugar de trabajo, esto dado a que en lugar donde ella ejercía su labor, se realizarían obras.

Manifestó la actora que, al concederse el traslado temporal, la subsecretaria no hizo ninguna mención a los requisitos exigidos para acceder al permiso para laborar como vendedora regular.

En cierto momento, la actora le solicitó a la Subsecretaría de Espacio Público de Medellín la autorización temporal de ocupación del espacio público. Esta le fue negada a través de la Resolución No. 201850091657 del 3 de diciembre de 2018. La motivación en la que el municipio fundamento la negación de tal autorización se dio en el marco de mencionar que la accionante no cumplía los requisitos previstos en la Resolución No. 937 de 2017, según la cual los vendedores ambulantes debían residir en el municipio de Medellín, exigencia en la que la actora no encajaba, pues en el estudio socio económico que se le hizo, esta indicó que residía por fuera del municipio de Medellín.

La actora al ver que la subsecretaria le había negado el permiso temporal para vender en el espacio público interpuso el recurso de reposición contra el acto administrativo que negó tal permiso. En este recurso la actora indicó que vivía en Bello “arrimada donde una hija porque no tengo donde vivir”. No obstante, mediante Resolución No. 201950009137 del 8 de febrero

de 2019, la entidad mantuvo su postura de negar el permiso por no cumplir los requisitos de residencia.

La actora declaró ser una persona carente de recursos y en estado de total vulnerabilidad.

La Subsecretaria de Espacio Público de la Alcaldía de Medellín, considera que la no autorización de la señora Alba Senobia Mazo Aguirre para desarrollar su actividad como vendedora informal, se debió única y exclusivamente a que la señora en mención no cumplía con uno de los requisitos de la Resolución No. 937 de 2017, esto es, residir en el municipio de Medellín, según manifiesta la parte accionada, la actora vivía en Bello-Antioquia, por lo cual no podía otorgársele tal autorización a través del acto administrativo de contenido particular.

Es importante mencionar que, una vez la parte demandada negó la autorización a través del acto administrativo, la demandante recurrió el acto a través de recursos ordinarios del mismo, donde la parte accionada mantuvo su criterio y decisión inicial; esto es, seguir negando dicha autorización y/o permiso para ejercer la actividad de vendedora informal en el municipio de Medellín para la actora. Una vez los jueces de instancia negaron el amparo de sus derechos, la demandante solicitó la revocatoria directa de los actos administrativos que negaron el permiso temporal para ejercer la actividad de vendedora informal.

En sentencia del 15 de marzo de 2019, el Juzgado Dieciocho Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Medellín negó la acción de tutela al considerar que la parte accionada respetó el debido proceso durante el trámite adelantado.

En sentencia del 9 de mayo de 2019, el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Medellín confirmó la decisión de primera instancia, al estimar que no existió vulneración de los derechos fundamentales porque la parte accionada justificó su determinación en el incumplimiento de la normativa aplicable.

La Corte Constitucional al momento de darle trámite a la acción de tutela promovida por la actora, planteó algunos interrogantes que le darían sentido al estudio del caso en particular, pues la Corte Constitucional iba a resolver un caso que tenía como base varios actos

administrativos que habrían sido la forma en la que la administración se pronunciaba al respecto, sobre esto la misma jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional ha dicho -C,C; Sentencia T-051 de 2016, T-154 de 2018, T-239 de 2019, T-385 de 2019- que los actos administrativos de carácter particular no pueden ser atacados a través de la acción de tutela y que solo de manera excepcional cuando las actuaciones de la administración están a punto de causar un daño irremediable y los medios ordinarios no son suficientes para evitar la afectación de derecho fundamentales, esta puede entrar a salvaguardar preceptos fundamentales.

Luego de abarcar el primer planteamiento, destacadísimo para entender como en sede de tutela se puede atacar un acto administrativo de carácter particular, que en principio y por regla general corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se vislumbra un eje central para entender en conjunto la posición sostenida por la corte Constitucional cuando a través de su pacífica y reiterada jurisprudencia ha defendido con fervor –sin menoscabar otras garantías constitucionales- el derecho al trabajo de los vendedores informales frente a la protección que ha dado al uso y defensa del espacio público; en ese sentido la Corte Constitucional ha referido que si bien el Estado está obligado a garantizar y recuperar el espacio público cuando este ha sido o está siendo utilizado para fines y/o intereses particulares, esto no puede tirar por la borda preceptos de orden fundamental porque transmitiría un mal mensaje a la ciudadanía al evidenciar que la defensa de un derecho colectivo es absoluta y está por encima de otros, lo que en un Estado Social de Derecho es inaceptable.

Aterrizar lo anterior al caso bajo estudio por la sala de revisión en aras de garantizar los derechos fundamentales de la actora, tiene unas particularidades que, una vez estudiadas a fin de orientar una decisión, dejaron claridad manifiesta de los parámetros y conductos a seguir en los casos venideros que cumplan con los mismos supuestos facticos y jurídicos al de esta parte; y es que, si bien no es algo nuevo por ejemplo la garantía al debido proceso administrativo, esto implica al menos:

Los derechos a: i) ser oído; ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; iv) participar en el trámite desde su inicio hasta su culminación; v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno

respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; vi) gozar de la presunción de inocencia; vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; y ix) impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso. (C, C; Sentencia C-980 de 2010) si es importante señalar lo que esto significa para las actuaciones administrativas que involucren la defensa del derecho al trabajo de los vendedores informales en disputa con la protección, cuidado e integridad del espacio público que ejercen las administraciones.

La Corte Constitucional, una vez revisado el acervo probatorio expuesto a lo largo del proceso se permitió decidir por mayorías la protección de los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital y debido proceso administrativo de la actora, al considerarlos vulnerados por el actuar de la Subsecretaria de Espacio Público de la Alcaldía de Medellín al no corregir en los recursos interpuestos una situación superada como era la de cumplir con el requisito de residencia en la ciudad de Medellín para otorgar el permiso y/o autorización para operar como vendedora informal en la ciudad.

Basado en los argumentos anteriores, la Corte Constitucional decidió revocar las sentencias de instancia que negaban el amparo y, en su lugar, conceder la protección de los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital y debido proceso administrativo de la actora. En ese sentido dejó sin efectos los actos administrativos que negaban el permiso temporal de ocupación del espacio público a la actora y en lugar hizo un llamado a la subsecretaria del Espacio Público para que en término perentorio de cinco días hábiles expidiera un nuevo acto administrativo que autorizara el uso del espacio público a la parte accionante.

Lo técnicamente rico de la sentencia analizada en este aparte, radica en la pluralidad de argumentos que estuvieron en la sala que estudió la tutela objeto de análisis, por ello, nos permitimos destacar el salvamento de voto que se hizo para que de esta manera podamos dilucidar a gran escala diversas dimensiones del mismo problema jurídico planteado.

Dentro de la sala no hubo unanimidad total en la decisión proferida por mayorías (2-1) pues uno de los magistrados se apartó parcialmente de la decisión de la sala sosteniendo que era procedente conceder el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo

y, por tanto, ordenar a la entidad accionada que profiriera un nuevo acto administrativo en el que, a partir de una nueva verificación de las condiciones socioeconómicas de la actora, se determinara si cumple o no con la totalidad de los requisitos previstos en la Resolución No. 937 de 2017 solo en la medida en que la autoridad administrativa verificara de primera mano si la actora residía en Medellín. Por esta razón, es inapropiado que la Sala ordenara a la Subsecretaría de Espacio Público de Medellín proferir un nuevo acto administrativo en el que “accediera” automáticamente a la autorización temporal de ocupación de espacio público para la actora.

Para el Magistrado, la sala está lejos de verificar materialmente que la actora cumplía con el requisito de la resolución No. 937 de 2017, el cual consiste según se consideró anteriormente, en residir en el municipio de Medellín, trabajo que únicamente puede hacer la Subsecretaria de Espacio Público de la Alcaldía de Medellín, según lo manifestado por el Magistrado Bernal.

6.2. Sentencia T- 243 de 2019

El 19 de enero de 2017 el inspector de policía del municipio de San Antonio, por medio de una resolución inició una actuación policiva para la recuperación del bien en permanencia “ilegal” del actor, este fue objeto de recursos de reposición el cual fue declarado improcedente por esta autoridad, ya para el 22 de noviembre de ese mismo año, se hizo el desalojo que fue llevado a cabo por el mismo inspector. Razón por la cual lleva a que él actor acuda en sede de tutela a buscar la protección de los derechos que cree le estaban siendo vulnerados.

En primera instancia, el juez promiscuo de San Antonio niega que haya una vulneración de los derechos fundamentales descritos por el actor, debido a que la actuación por parte de la autoridad administrativa corresponde a las normas que regulan esas actuaciones, también declaró el juzgado que la solicitud para restituir el inmueble respetó todas las garantías legales y constitucionales.

Ya en segunda instancia el juzgado promiscuo de familia del circuito corroboró la sentencia impugnada y sostuvo que la autoridad administrativa accionada acato el derecho al debido al proceso del actor.

El Sr Ricaurter Molano, actor del caso en mención, instauró acción de tutela debido que, según él, se le estaba vulnerando por parte de la autoridad local el derecho al debido proceso, a la vida digna, al trabajo; por lo tanto, deberían declarar improcedente la restitución del bien fiscal, él sostuvo que para finalizar ese contrato debía haber una intervención judicial. También declaró el actor que esas decisiones de la autoridad le crearon a él, precarias condiciones de subsistencia.

Los accionados consideraron que los contratos de arrendamientos con el estado, no pueden llevar “prorrogas de manera automática” también declararon que frente a la transgresión del derecho al debido proceso se efectuaron las debidas notificaciones, la práctica de prueba, requerimientos al Sr Ricaurter Molano por lo cual se hizo efectiva la defensa de este.

La Corte Constitucional hace mención dentro de esta sentencia de lo que ya hemos descrito como uno de los pilares del estado social de derecho, así las cosas, destacamos más detalles de lo que en sede de tutela se ha reiterado de este principio.

6.2.1 Principio de la confianza legítima en jurisprudencia constitucional

La corte constitucional declaró que para la correcta recuperación del espacio público las autoridades administrativas no deben vulnerar la confianza legítima de cada uno de los comerciantes que utilizaban los espacios públicos, y estos principios y derechos son parte del deber de la administración pública para la correcta garantía y recuperación de los espacios públicos, (Sentencia T- 481, 2014)

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el principio de la confianza legítima está basado en el principio de la buena fe y así mismo de la seguridad jurídica “esto obliga a la administración a respetar los compromisos y la garantía de durabilidad y estabilidad que ha respaldado” (Sentencia T -904 , 2012).

La Corte Constitucional ha declarado en reiteradas jurisprudencias que los trabajadores informales sujetos de especial protección ya que “estos se encuentran en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por su precariedad económica” (Sentencia T- 386 , 2013). Por lo antes descrito, la Corte Constitucional ha hecho línea en su jurisprudencia y ha logrado establecer que el deber de las autoridades locales es desarrollar políticas públicas afirmativas para este grupo poblacional. Este tribunal también ha aclarado que en cada situación donde se dé este enfrentamiento de derechos constitucionales se debe resolver armónicamente, toda vez que para la elaboración de políticas de recuperación del espacio público, estas deben llevar consigo sí o sí la observancia de los derechos y principios de los vendedores informales que ocupan el espacio público para el ejercicio de su actividad no formal.

Lo que deja muy claro que cuando se trate de cualquier cláusula “oscura” el análisis debe hacerse en favor del vendedor informal, lo cual implica “que aun cuando exista una afectación al patrimonio público las actuaciones estatales deben corresponder al cumplimiento de los derechos fundamentales de los vendedores informales” (Sentencia T- 067, 2017).

La Corte se aparta de lo antes establecido, en las dos instancias anteriores ya que ampara los principios y derechos fundamentales al Sr Ricaurter Molano. Esta corporación también ordenó al sr alcalde de ese municipio que en el término de diez días creara alternativas económicas, o de reubicación el caso en participar y como política del ente territorial para atender situaciones con el mismo supuesto fáctico.

6.3. Sentencia T- 701 de 2017

La actora en esta acción de tutela es una señora de cincuenta y tres años, quien desarrolla una actividad económica informal en la esquina del banco Davivienda de la plazuela de San Ignacio en la ciudad de Tunja.

Con ocasión a su trabajo, la accionada se encuentra afiliada a la asociación de vendedores de minutos de celular, seccional Tunja -ASOVENTEL-, en virtud de lo cual cuenta con un carné que ha sido renovado en varias oportunidades.

El día 24 de enero de 2017, a la accionada le fue diagnosticado cáncer papilar de tiroides razón por la cual, su hija, Leidy Marcela Camargo Niño de 20 años, comenzó a reemplazarla en su punto de trabajo.

Varios días después de haberse enterado de padecer cáncer, solicitó a la Secretaría de Gobierno de Tunja le fuera concedido un permiso para que Leidy Marcela Camargo Niño ocupara su lugar como trabajadora informal mientras se restablecía su estado de salud ya que esa era la única fuente de ingresos con que cuenta la familia.

El 1 de marzo de 2017, el secretario de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Tunja dio respuesta a la solicitud elevada por la señora Niño en el sentido de negar la petición. Señaló que la administración municipal no estaba concediendo permisos para uso no formal del espacio público de acuerdo con la política de recuperación del espacio público desarrollada en el plan de desarrollo “Tunja en equipo 2016-2019”.

El 11 de marzo de 2017 la Policía Nacional le impuso a Leidy Marcela Camargo Niño dos (2) comparendos por no contar con un permiso para trabajar como vendedora informal.

Adicionalmente, agrega el agente oficioso que María Uvaldina Niño Torres: es madre cabeza de familia, tiene a su cargo dos hijas de 9 y 20 años y la custodia de su nieto, Juan David Camargo de 7 años; su única fuente ingreso es lo que produce con el trabajo de ventas informales, y hace parte del Sisbén Nivel 1, su grupo familiar se encuentra en condiciones socioeconómicas precarias y la única persona que puede garantizar la subsistencia de su familia es su hija Leidy Camargo Niño, dada la situación que padecen. (C, C; Sentencia T- 701 de 2017).

El agente oficioso de la actora formuló acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Tunja por la supuesta vulneración de los derechos fundamentales de la accionada al trabajo, al mínimo vital y por considerar que se le estaba violentando el principio de confianza legítima, al habersele negado el permiso temporal para que su hija Leidy Camargo Niño pudiera reemplazarla en el puesto de ventas informales mientras recuperaba su estado de salud y retomaba sus labores.

Consideró el agente oficioso de la actora que hay una clara vulneración a las garantías constitucionales de esta y su hija, dado que la Alcaldía de Tunja, omitió los pronunciamientos de la Corte Constitucional para salvaguardar los intereses de los vendedores informales, ante una clara y evidente afectación a su derecho al trabajo, lo que trastoca otras prerrogativas constitucionales, pues no hay un plan de acción para reubicar a quienes utilizan el espacio público para ejercer la actividad comercial no formal, además, de no haber una política de empleo formal para este grupo vulnerable en el municipio, lo que hace más gravosa la situación de la agenciada.

La Alcaldía de Tunja se negó a las pretensiones de la acción de tutela al considerar que al municipio no le constaba que la agenciada ejerciera como vendedora informal en la esquina del Davivienda de la plazoleta de San Ignacio. Ante lo cual su posición fue solicitarle al juez de tutela que se negaran las pretensiones incoadas en la acción constitucional por la agenciada.

Explicó el ente municipal que la política de recuperación del espacio público, contenida en el plan de desarrollo, había desencadenado muchísimo inconformismo en gran parte de los vendedores informales, dado a que una vez hecha la evaluación del espacio que estos ocupaban, se determinaba que era procedente y viable, el traslado de quienes ejercen su actividad en estos espacios.

Finalmente, solicitó que se desestimara lo pretendido por la actora, pues las actuaciones administrativas desarrolladas por el ente local se enmarcaban en el cumplimiento de la Ley 1801 de 2016. Además, señalaron que, si el juez de tutela llegaba a la conclusión de que existía vulneración a los derechos fundamentales de la actora, a pesar de no existir fundamento para ello, invitaba a la agenciada para que se acogiera a las alternativas de formación económica y reubicación, para formalizar su actividad como vendedora informal, de acuerdo con las Políticas Públicas que desarrolla el municipio en el marco del plan de desarrollo local. (C, C; Sentencia T- 701 de 2017).

El juez de instancia negó las pretensiones de la accionante presentadas a través de agente oficioso, por considerar que la actora no logró probar que trabajaba en el centro histórico

de municipio, como tampoco logro evidenciar que lo hiciera a través de la asociación de la cual ella hacia parte.

Además, consideró el juez de instancia que la Alcaldía y su plan “Tunja en equipo 2016-2019” y la ley 1801 de 2016 –Código de policía y convivencia ciudadana- otorgaban pautas y parámetros a las autoridades locales para la recuperación del espacio público en la ciudad.

Una vez estudiados y pasado el examen de los requisitos objetivos de inmediatez y subsidiariedad de la acción de tutela, la sala planteó resolver el caso a partir del siguiente interrogante:

¿Desconoce la alcaldía municipal de Tunja los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y al principio de confianza legítima de la señora María Uvaldina Niño Torres quien se ha desempeñado como vendedora ambulante, al negarle un permiso temporal que le permita a su hija ocupar su lugar como trabajadora informal, mientras se recupera del cáncer papilar de tiroides que padece, bajo el fundamento de que actualmente la administración municipal no está otorgando permisos a los vendedores informales para ocupar el espacio público debido a la política pública que pretende la recuperación del mismo?.

Para resolver el problema jurídico planteado el caso sometido, la Sala desarrolló una estructura de acuerdo a lo siguiente: En un primer lugar, estableció evaluar si la acción de tutela era el mecanismo idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales de los vendedores informales; como segundo punto, estipuló entrar a profundizar la tensión existente entre el deber del Estado de velar por la protección del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales ambulantes; como tercer punto de estudio, la Corte Constitucional delineó como punto de estudio la obligación que tienen las autoridades en un Estado Social de Derecho de brindar especial protección a los individuos vulnerables. Las situaciones en las que un vendedor informal ha sido desmejorado en su condición del ejercicio de su actividad sin las pautas enmarcadas por la jurisprudencia ha llevado a que esta corporación tenga que seguir reiterando lo pertinente al principio de confianza legítima, situación que aconteció en el presente caso.

Sea sobre lo primero decir que a través del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 se establece que “la acción de tutela puede ser interpuesta en nombre propio, por cualquier persona que considere que una actuación u omisión del Estado o de los particulares vulnera o amenaza sus derechos fundamentales” y el artículo 46 que establece que el Defensor del Pueblo “podrá, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión”. Lo que faculta al defensor del pueblo para agenciar en nombre de la accionante.

Respecto al segundo planteamiento de la procedibilidad de la tutela en el caso particular, la sala hizo importantes precisiones al respecto, por cuanto consideró que según el artículo 84 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

En consecuencia, la procedibilidad de la tutela como mecanismo idóneo, estará sujeto a que el accionante no cuente con otro medio ordinario de defensa judicial; o que, existiendo el medio, este no sea idóneo o eficaz para la protección de los derechos cuyo abrigo se pretende o, finalmente, que se busque evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (...). “Ahora bien, cada caso en concreto determinara la idoneidad y eficacia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, atendiendo a ciertos criterios, tales como: (i) si la utilización del medio de defensa judicial tiene la virtualidad de ofrecer la misma protección que se lograría a través de la acción de tutela”(C,C; Sentencia T-414 de 1992, T-384 de 1998, T-822 de 2002, T-068 de 2006 y T-798 de 2013);”(ii) el tiempo que tarda en resolverse la controversia ante el juez natural; (iii) la vulneración del derecho fundamental durante el trámite” (C,C; Sentencia T-778 de 2005, T-979 de 2006, T-864 y T-123 de 2007 y T-798 de 2013);(iv) las circunstancias que impidieron que el accionante hubiese promovido los mecanismos judiciales ordinarios(C,C; Sentencia T -039 de 1996 y T-512 de 1999); (v) la condición de sujeto de especial protección constitucional del peticionario, entre otras.

Además de lo anterior y como criterio objetivo la Corte Constitucional ha reiterado que “la acción de tutela es procedente de forma excepcional cuando se trata personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta por causa de su condición económica, física o mental” (C, C; Sentencia T-663 de 2011).

Esta protección se deriva del artículo 13 de la Constitución Política según el cual “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Lo que llevó a la sala a concluir que la tutela era procedente por cuanto: la agenciada era una persona en condición de debilidad manifiesta dado su delicado estado de salud, pues padece “*cáncer papilar de tiroides*”; además, es una persona la cual recibe su sustento y el de su núcleo familiar dependiente, producto de su actividad como vendedora informal. Actividad que desarrolla desde hace 18 años, por lo que se encuentra en situación de vulnerabilidad, debido a su actividad en la economía informal y a la precariedad de las condiciones laborales (C, C; Sentencia T-067 de 2017); y, por último, es madre cabeza de familia, tiene a su cargo dos menores de edad que dependen económica y emocionalmente de ella. En ese sentido, la agenciada es claramente un sujeto de especial protección constitucional.

Siguiendo con los planteamientos expuestos para abordar el problema jurídico descrito por la Corte Constitucional para dar solución al enfrentamiento creado a partir del choque entre el derecho al trabajo de los vendedores informales y la defensa de la administración por la recuperación del espacio público; esta corporación ha indicado que la administración pública por medio de sus autoridades tiene la obligación de velar por la integridad del espacio público. En desarrollo de esta obligación, debe diseñar planes y programas encaminados a garantizar el derecho al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales que van a ser desalojados y/o reubicados del lugar sujeto a protección por parte de la administración, de modo tal que estos puedan contar con otra alternativa económica, laboral o de reubicación definida para garantizar el cumplimiento de lo que a través de la marcada y pacífica línea jurisprudencial ha reiterado el máximo órgano de la jurisdicción constitucional.

Agotado lo anterior, resulta llamativo el abordaje que hace la Corte Constitucional para entender la protección que tienen garantizada las personas que están en situación de vulnerabilidad, pues este precepto permite blindar a quien está en una situación de inferioridad dadas las circunstancias socioeconómicas a las que está expuesto normalmente producto de

ejercer su actividad de vendedor informal; es tanta la profundidad que sobre esto ha dado la corte que en el caso en particular reiteró lo manifestado en su línea, expresando:

En virtud de este postulado constitucional, el Estado Colombiano tiene la obligación de hacer que la igualdad sea real y para lograrlo debe remover los obstáculos que impiden su consecución. Esto, implica que las autoridades están obligadas a promover la corrección de las visibles desigualdades sociales, para facilitar la inclusión y participación de los débiles, marginados y vulnerables en la vida económica y social de la nación, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad –que día a día se multiplican, y de hecho conforman, actualmente, la mayoría poblacional (...) (C, C; Sentencia T-772 de 2003).

En varias oportunidades, el máximo ente constitucional ha dicho que los vendedores informales son considerados población en situación de extrema vulnerabilidad y marginación social, lo que requiere un mayor foco de atención y protección por parte de las autoridades locales.

La vulnerabilidad es 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 (C, C; Sentencia T-244 de 2012).

Ante la situación de vulnerabilidad a la que están constantemente expuestos quienes desarrollan su actividad como vendedores informales, la Corte ha fijado unos criterios sobre los cuales deben versar las políticas de recuperación del espacio público, pues solo bajo esos

lineamientos y bajo los parámetros de proporcionalidad se puede llevar a cabo tal determinación:

i) Se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres 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 lícitos de subsistencia que tienen a su disposición (C.C; Sentencias T-775 de 2009, T-465 de 2006, T-729 de 2006 y T-386 de 2013).

6.4. El principio de confianza legítima como mecanismo de protección de los derechos de los ocupantes del espacio público ante las medidas adoptadas por las autoridades municipales y distritales tendientes a la recuperación del espacio público

El principio de la confianza legítima encuentra su sustento en el artículo 83 de la Constitución, el cual se refiere a que “las actuaciones de los particulares y de las autoridades deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”. Siendo esto así, este principio constitucional, tiene como objetivo final salvaguardar a los administrados frente a situaciones de modificaciones bruscas e intempestivas ejecutadas por las administraciones, cuando a pesar de que el administrado, no tiene un derecho adquirido, le asisten razones que le han generado la confianza de poder entender que su situación actual no será variada abruptamente por la administración o el Estado a futuro, dejándolo en el abismo de la incertidumbre total con respecto a la situación que le ha sido arrebatada y que estaba convencido que era aceptada por la permisividad y convalidación de tal por parte de las autoridades.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el principio de la confianza legítima pretende consensuar el conflicto entre los intereses de la administración y los administrados,

cuando la primera ha creado expectativas que favorecen y/o dan una ventaja al administrado y lo sorprende al eliminar y/o modificar de manera precipitada y unilateral las condiciones que se habían creado en relación con el segundo. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. (C, C; Sentencia SU-360 de 1999).

El principio de la confianza legítima hace parte de lo que la doctrina y la jurisprudencia han llamado el postulado de la seguridad jurídica; pues los administrados no pueden estar inmersos en el vaivén de posiciones cambiantes, ejecutadas por la administración en sus diversos niveles.

Una vez analizado el acervo probatorio y practicadas las pruebas que se hicieron llegar, la Corte Constitucional planteó por mayorías la protección Constitucional de los derechos invocados por el agente de la actora, al considerar que la entidad accionada no había obrado de manera integral y debida en el momento en el que se solicitó el permiso para tener la calidad de vendedora informal lo que implicó en su momento y si se sigue manteniendo, un atropello a las garantías que están en cabeza de la actora.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos la Corte Constitucional, esta revocó la sentencia de tutela proferida por la instancia y en su lugar, pidió amparar los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y el principio de confianza legítima de la agenciada y de su hija. En ese sentido la Corte pidió a la Alcaldía Municipal de Tunja que, en el término perentorio contado a partir de la notificación de la sentencia, inscriba en el censo de vendedores informales de la Plazoleta de San Ignacio de la ciudad de Tunja a la agenciada y a su hija. Además, ordenó que la Alcaldía brindara medidas para garantizar la reubicación de estas, bajo los parámetros que la corporación a trazado para ello.

El Magistrado Carlos Bernal Pulido salvó su voto al no estar de acuerdo con la decisión de las mayorías en la sala, pues en su entender, la alegación del principio de Confianza Legítima por parte de la actora no es coherente por cuanto esta contaba con un permiso o algo similar, por lo que sus actuaciones no son de buena fe.

Por último, no compartió que en la decisión de tutela se esté otorgando un amparo de manera definitiva, por cuanto, en el presente caso, se está en presencia de un acto administrativo que negó el permiso a la hija de la actora, razón por la cual, esa actuación administrativa es cuestionable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin que en sede de tutela se ofrezcan razones que justifiquen la flexibilidad de este requisito. Más aún cuando, la política de recuperación del espacio público de la administración municipal de Tunja obedece al cumplimiento de la decisión dentro del proceso de una acción popular.

Por otra parte, la magistrada Diana Fajardo Rivera, aclaró su voto indicando que:

La resolución del asunto sometido a consideración de la Corte en esta oportunidad implicó, como en efecto se evidencia en la sentencia aprobada, la reiteración de una línea jurisprudencial consolidada por este Tribunal sobre (i) la adecuada ponderación entre, de un lado, la defensa del espacio público y, del otro, la protección a los trabajadores informales en virtud del principio de confianza legítima; y, (ii) la procedencia formal de la acción de tutela para la resolución de estos conflictos(C,C; Sentencia T-617 de 1995).

No obstante, la situación expuesta por la actora no se enmarcaba en un asunto “tipo”, pues la materialización de la protección se solicitó a través de un tercero. Esto es, la accionante, quien venía ejerciendo la actividad informal por varios años en el municipio de Tunja, pidió que el principio de confianza legítima se amparara por intermedio de su hija y, en consecuencia, se le permitiera a esta asumir el rol de vendedora informal ambulante hasta que ella, a quien se le diagnosticó a comienzos del año 2017 “cáncer papilar de tiroides”, recuperara su salud.

Para la magistrada Fajardo en la sentencia debió incluirse como parte de la motivación de la decisión adoptada la vinculación entre las posiciones de derecho de madre e hija, con el objeto de determinar si, en el marco constitucional, era viable obtener la protección invocada y con qué alcance. “En este sentido, estimo que la clave de tal análisis recaía en el deber de solidaridad propio de las relaciones familiares” (C, C; Sentencia C-026 de 2016), en virtud del cual se fortalecía el remedio que acertadamente se concedió en la sentencia.

6.5. Sentencia C- 211-17 del 2017

En esta sentencia la corte constitucional deberá determinar si el numeral 4 y los párrafos 2 (numeral 4) y 3 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 —Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia— van en concordancia con la constitución política, dado que según el accionante la aplicación de este código desatiende algunos principios y derechos fundamentales de los cuales son garantes los vendedores informales. El numeral 4 y los párrafos 2 (numeral 4) y 3 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 establecidos de manera textual.

Numeral 4. Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.

Parágrafo 2o. las personas que incurran en 1 o 2 causales se le aplicaran las siguientes correcciones.

Numeral 4 Multa General tipo 1.

Parágrafo 3o. la medida correctiva prevista en el parágrafo anterior, el decomiso o la destrucción del bien con que se incurra en tal ocupación (Ley 1806 , 2016).

Para el accionante los artículos y párrafos demandado transgreden constitucionalmente a grupo de personas vulnerables, ya que al momento de la aplicación de la norma no conlleva la descripción del debido proceso para la actuación de las autoridades, lo que podría implicar una serie de hechos que podrían ser muy similares según el accionante a un “desalojo” por el cambio repentino del lugar de la actividad informal. Dentro de la norma el demandante describe también una multa pecuniaria para los vendedores informales que se encuentren en espacio público y en caso de reincidir la autoridad podrá destruir y decomisar el bien pues estas actuaciones están estipuladas en esta norma por lo tanto acarrearía la vulneración a los pilares del estado, a la dignidad humana, al derecho al trabajo y al debido proceso.

El accionante reseña que los artículos y los párrafos demandados “transforman a los vendedores informales en los contraventores del código de policía estableciendo así una confrontación con las autoridades administrativas” (Sentencia C-211-17, 2017) también se trajo a colación una serie de jurisprudencia estipulada por esta corte donde señalan una serie de principios y derechos que protegen al vendedor ambulante, lo cual establece que estos deberían ser reubicado o crearles nuevas oportunidades de trabajos, el accionante menciona que los vendedores informales surgen como resultado de los grandes problemas económicos del país ya que estos deben explorar nuevas actividades para poder sostenerse. El accionante también sostiene que las normas demandadas vulneran el principio de confianza legítima puesto que esta actividad informal ha sido ejercida por cada uno de estos vendedores bajo la mirada estricta de la autoridad administrativa, por lo tanto, se ha ocupado esta labor con actuación de buena fe.

La Corte Constitucional considera que la autoridad administrativa tiene el deber constitucional, “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular” citando el artículo 82 de la carta magna colombiana, destacando así que la protección del espacio público es un deber, regido en el bienestar de toda la sociedad demostrando así que el bien general se encuentra muy por encima del bien particular, toda vez que cada persona necesitan un espacio en cual pueda desenvolverse para crear mejor calidad de vida y establecer las relaciones sociales de su interés, la corte enfatiza que la protección no solo conllevaría al acceso al espacio público si no que se debe garantizar la seguridad y tranquilidad materializando así el derecho colectivo al espacio público; la corte constitucional se sirvió de otras jurisprudencia sobre el mismo tema destacando que la protección de este derecho colectivo se vendría estableciendo de muchos años atrás.

La democracia participativa que es base fundamental de este estado está estrechamente ligado con la presencia de los lugares abiertos para discutir situaciones y temas relevantes de la política actual, entendiéndose la plaza como un lugar más próximo o cercano en los que pueden exponer los ciudadanos (Sentencia C-265, 2002).

Para entrar en tema jurídico con los vendedores ambulantes, habría que internarse en la realidad social y económicas de las personas que ejercen estas actividades comerciales, que ha conducido a considerarlo como grupos vulnerables, que a pesar de toda la protección constitucional se les debe proteger por parte de la autoridad administrativa, toda vez que su actividad ha sido el resultado de muchos factores negativos y los problemas estructurales de la economía colombiana, este conflicto jurídico cobra más relevancia ya que estos grupos utilizan generalmente los espacios públicos en cada una de las ciudades y municipios, por lo tanto es una problemática que no solo vincula a las grandes ciudades de Colombia toda vez que es una característica que se da a lo largo y ancho del país en la mayoría de municipio; en cada lugar sea cual sea el destino podemos encontrar a esos grupo de personas que vive del “rebusque” vendiendo su mercancía para su sostenimiento diario. este grupo de personas asegura la corte han sufrido algún tipo de exclusión y señalamiento por parte de la sociedad, y que según la corte han sido más o menos oprimido por parte de la autoridad. Este fenómeno se presenta en Colombia desde hace mucho tiempo ha estado inerte con nuestra historia este se puede reducir o aumentar según el momento de la economía.

Este fenómeno has sido tan importante que la Organización Internacional del Trabajo - O.I.T.- que ha tratado que los estados miembros protejan este sector informal, y que procuren de crear las políticas públicas necesarias para que este sector pueda gozar de cierta estabilidad, por la dificultad que tienen los estados para llegar a cada uno de ellos.

Los planes para la recuperación del espacio público no deben vulnerar las garantías constitucionales que poseen este grupo de personas, por lo tanto, estos son requisitos para que las políticas públicas de recuperación de los espacios públicos sean verdaderamente eficaces.

A la administración le corresponde trazar programas políticos para guiar la restauración del acceso al espacio público, pero estas deben regirse respetando los principios y derechos constitucionales como la confianza legítima, debido proceso, trato digno a las afectados, por lo tanto, estos programas se deben adelantar bajo un meticuloso examen de realidad en la cual se encuentran los afectados sin desmerecerlo del mínimo vital privándolos de oportunidades económicas (Sentencia T 762, 2003).

En este tema que ha sido continuo en el tiempo la corte ha reseñado en una gran cantidad de jurisprudencia que si es deber de la autoridad administrativa el proteger y garantizar a todos los ciudadanos el derecho colectivo al espacio público, por tal medida deben utilizar las disposiciones necesarias para la recuperación y evitar que algunas personas ocupen indebidamente este espacio, sin embargo, dice la corte que cuando se trate de las personas que ejerzan comercio informal y de sus garantías constitucionales, se deberá actuar con un debido proceso en concordancia con la políticas públicas antes establecidas para la reubicación de este grupo o brindarles las garantías para que ejerzan otra actividad.

La norma demandada trae consigo mucho hincapié a la protección de los espacios públicos, por lo tanto, según la corte esta norma se hace necesaria e idónea para poder solventar el fin constitucional y el derecho colectivo, pero dice la corte que “el legislador no debe desconocer la realidad económica social y cultural de este grupo de personas que utilizan los espacios públicos para ejercer el comercio informal como las ventas y comercio de bienes por tanto es deber del legislador y la autoridad la debida reubicación”

En razón de lo antes mencionado La sala declara exequible el numeral 4 y los párrafos 2 (numeral 4) y 3 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 —Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, por lo que este se ajusta a los establecido en el artículo 82 constitucional derecho colectivo al espacio público, ya que como lo dice el legislador es deber del estado la protección de este derecho, para que se le pueda garantizar a todas las personas el acceso a circular libremente por todo el territorio nacional sin embargo la corte constitucional establece una condición “cuando se trate de proteger a los que se han dedicado a las ventas informales y se encuentren amparados por el principio de confianza legítima, no se les aplicaran las medidas correccionales” .

6.6. Sentencia T-067 del 2017

La accionante, la señora Blanca Cristina Amaguaña Maldonado declaró que es una trabajadora informal, muchas veces en espacio público, donde vende artesanías, tejidos y ropa, ella afirma que tal trabajo, es el sustento diario de su familia.

Dicha actividad la ejerce en un inmueble de una irrupción de pertenencia del Instituto de Desarrollo Urbano, en donde efectivamente la administración estaba a cargo del IPES.

La mencionada accionante y otras personas, indicaron que implementaron un documento de conciliación (de fecha 26 de septiembre de 2011) con el IPES, donde se obtuvo por terminado a una querrela policiva del IPES contra ellos.

Destaca la accionante que ha desarrollado su actividad de forma pacífica. El IPES a través de fuerza policial la obligó a desalojar el predio y a los de más ocupantes, ella afirma que, aunque tal actividad era la única forma de mantenerse ella y su grupo familiar, no se le brindó ningún otro tipo de oportunidad y/o posibilidad de reubicación.

También afirmó que no se le tuvo en cuenta que es miembro de la comunidad indígena Kichwa, y además madre responsable de su alrededor familiar dependiente, desechando con ello de manera determinante la protección constitucional que la cobija por las razones mencionadas anteriormente.

Por lo anterior, la accionante consideró que abiertamente no se le han tenido en cuenta sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y por su puesto a la vida digna y, como resultado, de manera muy respetuosa solicitó al juez de tutela

que se le ordenara a IPES el inmediato cumplimiento de lo acordado en el acta de conciliación en relación de la forma distinta productiva, el acceso a créditos y/o eventos de emprendimiento y lo pertinente para mí y mi familia (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

El Juzgado 34 civil municipal en primera instancia encontró que IPES, actuó de forma correcta y acertada al ser la parte peticionante quien incumplió su obligación suscrita en el acta de conciliación, en donde efectivamente 09 de enero de 2012 no hicieron entrega del predio. Mediante sentencia el 13 de junio de 2016 negó la petición de la señora Blanca Cristina, alegando también, que su núcleo familiar recibió ayuda alimenticia de la secretaría distrital de integración social. Concluyó diciendo “es permitido al juez de tutela participar en la

procedencia o no de los beneficios que tiene a su deber, aún más cuando no se tenga certeza que la negación venga de una vía de hecho (...)” (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

En impugnación la señora Blanca Cristina alegó que se está desconociendo el debido proceso y la confianza legítima, además que no se siguieron los parámetros constitucionales.

El Juzgado 25 Civil del Circuito de Bogotá en segunda instancia el 12 de agosto mediante sentencia ratificó la decisión adoptada de la primera instancia. Y añadió “no se evidencia que se haya probado el hecho de estar justamente autorizado para ejercitar su trabajo comercial” (Corte Constitucional de Colombia, 2017). Por otro lado, pero directamente manifestó que la señora Blanca Cristina no tuvo oportunidad por incluirlos luego de la primera instancia, legítima confianza y debido proceso.

La falta de pronunciación de derechos fundamentales que puedan verse afectados en las peticiones hechas por la Señora Blanca cristina no significa que deba haber una omisión por parte de la administración de justicia al amparo de ellos. En ese sentido es preciso que los jueces constitucionales integralmente identifiquen los derechos fundamentales violentados y tutelarlos.

La sala encuentra muy pertinente hacer una aclaración con base a la condición de vulnerabilidad de la perteneciente a un grupo indígena, en cuanto a los desalojos y sus íntegras reubicaciones, al respecto:

Si unas personas están ocupando el espacio público, creen, equivocadamente, que tienen derecho sobre este porque el Estado no simplemente les ha permitido sino facilitado que hagan actos de ocupación, y han transcurrido varios años en este escenario en donde la Nación y el Municipio favorecieron a creación, es pertinente que no se les quite protección a los ocupantes dado a que estamos en un Estado social de derecho. Sin embargo, es importante esclarecer, que la disposición de cobijamiento que se está dando no es equivalente a Indemnización O Reparación, ni mucho menos es una violación del principio de interés general (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

Cuando coercitivamente las autoridades administrativas, impidan o hagan cesar en debido espacio las actividades económicas de sustentación de las personas con su legítima confianza se debe observar el carácter de especial de la condición de cada persona en cada caso. El convenio hecho entre los sujetos de especial protección y el estado se debe mirar como una relación simétrica. Así las cosas, toda cláusula oscura o poca clara se debe priorizar en el problema los derechos de los vendedores informales. Al revisar la respuesta del IPES con base a los programas de reubicación que ofrecía, la sala encontró que no se hizo de manera adecuada, que no hizo de manera previa y integra una política de producción como lo establece la Corte antes de la coercitividad policiva de recuperación del espacio público donde se ejercía la actividad económica.

Concluye la Corte manifestando con base a la confianza legítima que:

En concordancia con lo anterior, en donde no se pueda demostrar un evento en el que se pueda demostrar la presencia de confianza legítima no es, en sí mismo, un hecho que independice a las autoridades de adeudos frente a la especial protección de los vendedores informales. Con razón a ello, inclusive en los escenarios en que no esté vigente el elemento de confianza legítima, el Estado tiene la obligación de garantizar y proteger en los vendedores informales el debido proceso y tienen la posibilidad de requerir la protección de ese derecho fundamental (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

Es de vital importancia que la administración entienda que las políticas de restitución de los bienes público que implica una reubicación se hagan de manera integral atendiendo cada caso en concreto y disminuir su impacto económico. Después de todo el amparo constitucional lo que atrae y protege es el derecho que tienen las personas a trabajar dignamente.

En consideración de la Sala, la Alcaldía de Bogotá y como también el IPES han transgredido los derechos fundamentales de la accionante, al violar los compromisos sobrevenidos en el acta de conciliación, dando apertura a un procedimiento policivo de desalojo del bien público que ocupaba sin tener dispuesto y listo para realizar una estrategia de reubicación que permitiera a la

accionante continuar con su actividad económica, irrespetando los usos, tradiciones y costumbres propias de la comunidad indígena Kichwa (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

Por los argumentos expuesto la Corte Constitucional revoca los fallos que se profirieron, por el juez del Juzgado Treinta y Cuatro Civil Municipal de Bogotá que tienen como fecha 13 del mes séptimo del año 2016 y por el Juzgado Veinticinco Civil del Circuito de Bogotá con fecha del 12 de agosto del año 2016 que dieron respuesta negativa a la acción de tutela presentada, en el proceso que respecta por la accionante frente al IPES y la Alcaldía de Bogotá D.C. Por el contrario, se debe amparar la tutela de los derechos al trabajo y al mínimo vital en favor de la señora Blanca (Corte Constitucional de Colombia, 2017). Y con ello ordena a la Alcaldía de Bogotá D.C. y al IPES que, en el término de dos días a partir de que se notifique esta sentencia, se entre a comprobar la situación en todos los aspectos de la vida y entorno como también social y económico de la señora accionante Blanca Cristina Amaguaña Maldonado y le brinden, en el término de diez (10) días hábiles, una opción económica, laboral o de reubicación de su trabajo de vendedora informal en la que se respeten de formas integra (i) su estado de madre sustentadora de toda su familia (ii) que es miembro de la comunidad indígena Kichwa como principio de respeto por la diversidad de cultura de la accionante y de su familia (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

Llama la atención la particular solitud que hace la Corte Constitucional al pedirle a la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla que integre en el contenido de reglas derechos que obliguen a la protección de vendedores informales establecidas por parte la Corte Constitucional, en el método de estudios de los eventos académicos que hacen parte en el Plan de Formación de la Rama Judicial, si aún no se ha incluido Corte Constitucional de Colombia, 2017).

6.7. Sentencia T-257 del 2017

La Resolución No. 224 del 22 de mayo de 2015:

Por la cual se establece que se debe hacer restitución de un bien de uso público con ancho de 14.00 y 16.00 metros, con una ubicación en la Calle 30 Cra. 19

Ciudadela 29 de julio a lo largo de la Cra. 19”, la cual es expedida en Santa Marta por la Alcaldía Distrital; al igual, se establece la orden de desalojo que tiene como fecha el primero de julio de 2016 (Corte Constitucional de Colombia, 2017)

La acción de tutela cayó en el Juzgado 4to Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Santa Marta, que estableció para el 14 de julio de 2016 en Auto, que se admitiera y notificó a la Alcaldía Distrital y a la Secretaría de Gobierno Distrital de la ciudad para defenderse (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

Los demandantes, William Peñaloza, Ignacio Reyes Medina, Fabio Jiménez y Maribel Cantillo indicaron ser los dueños de los establecimientos de comercios que son los siguientes: Quesera el sol, quesera donde Fabio, expendio de cerdo nacho y Kiosco Águila, todos estos, situados en la Calle 30 Cra.19 desde aproximadamente 10 años.

Con la información que se brinda, absolutamente todo el núcleo familiar depende económicamente de los activos obtenidos de este trabajo.

Los accionantes indican que les fue notificado por la autoridad administrativa, la Resolución No. 224 del 22 de mayo de 2015

En la cual se les ordenó la dejar de usar un bien de uso público, que está situado en la Calle 30 Cra. 19, en la ciudadela 29 de julio desde ahí todo el recorrido de la carrera 19 con una longitud de 14.00 y 16.00 metros”, que fue expedido en Santa Marta por la Alcaldía Distrital, como también, que tenían que desalojar mediante acto administrativo de fecha para el 1º de julio de 2016 (Corte Constitucional, 2017). Este, fue ratificado en las Resoluciones 039 del 22 de febrero del año 2016 y 497 del 30 de diciembre del año 2016, cuando se interpusieron los recursos de reposición y de apelación.

Como dato relevante hacen alusión a que la Inspección de Policía Sur les hizo dar a conocer de forma legal que el acto administrativo donde les ordenan desalojar se haría efectivo el 1° de julio de 2016, no obstante, aún no ha tomado lugar.

Manifiestan que la administración no ha efectuado políticas para amortiguar el impacto por la no utilización del espacio público. Como resultado, con aras de garantizar el principio de confianza legítima y sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital presentaron acción de tutela, transitoriamente para evitar un perjuicio irremediable, de manera pues que se deje sin efecto el acto administrativo que ordena la restitución del espacio público hasta que se les reubique de forma integral y permanente (Corte Constitucional, 2017).

El Juzgado 4to Penal Municipal con Función de Control de Garantías de la ciudad de Santa Marta, en la sentencia del 28 de julio del año 2016, manifestó que la acción de tutela no procedía alegando que hay que hacer diferencia entre el carácter fundamental de un derecho y cuando cabe la tutela para su protección y que debe existir un riesgo notable e inminente que subyaga un daño irreparable, circunstancia que sustentó los accionantes no pudieron demostrar, en su defecto la justicia ordinaria era la indicada para acudir a resolver el asunto.

En la misma línea, ratificó que la confianza legítima y la buena fe están establecidos como principios y no como derechos en la Constitución Política. Especificó que el que se presume el principio de buena fe tiene un carácter legal, como resultado, admite prueba en contrario. También, hizo narración en cuanto a la confianza legítima como un abstracto del principio de buena fe y estableció que no avala derechos adquiridos, sino que abriga posibilidades válidas que las personas particulares han creado con base en omisiones y acciones estatales que perduran en el tiempo.

A partir de lo mencionado anteriormente la Corte Constitucional empezó a valorar el caso objeto de estudio y al respecto dijo:

Los concejos, los alcaldes y autoridades administrativas municipales son los que están a cargo de garantizar la regulación de sus caracteres esenciales y la protección directa. Como lo establece, los concejos municipales son competentes para pautar los usos de los suelos.

Esto indica que los municipios dictan sus reglas con autonomía en lo que tiene que ver con las áreas del suelo de espacio público, al establecer razones con alusión a los cuales la administración, ordinariamente por vehículo de los Departamentos de Planeación, establecerá dicha destinación (Corte Constitucional, 2017).

La principal característica de restablecer el espacio público de su disfrute de particulares es discriminar los derechos fundamentales de la sociedad, en ese entendido, evitar actividades que afecten su uso adecuado como actividades ilícitas, actividades que perjudicarían los establecimientos públicos entre otras. En el caso que se analiza se debe intentar concertar los dos tipos sociales, por un lado, las personas que pagan impuestos y tienen sus establecimientos públicos y coinciden plenamente con las leyes, y por el otro lado las personas que infringen el espacio público en busca de subsistencia de su núcleo familia.

Cuando estos ciudadanos realizan sus labores en bienes de uso público por extensos lapsos de tiempo, con la aprobación o negligencia de la administración, sin que haya al respecto un llamado de las autoridades judiciales o administrativas, se configura confianza legítima que generan los derechos que deben ser protegidos (Corte Constitucional, 2017).

Con base en la ampliación del principio de buena fe como es confianza legítima se ha garantizado objetivamente proteger los derechos fundamentales de estas personas infractoras del espacio público, al trabajo y al mínimo vital, en el cual en los procesos administrativos de desalojo para garantía de otros derechos a otras personas nunca debe desconocer la obligación de no hacerles soportar una abierta carga de la administración que los conllevaría a un estado de vulnerabilidad inaceptable. En ese orden de ideas, la administración al momento de hacer los desalojos debe enfatizar en las primicias del cuidado de los derechos

de los implicados. Al respecto la Corte Constitucional ha reiterado en jurisprudencia y determinado unas circunstancias por las cuales si no se cumplen se vulnera la confianza legítima en cuanto al desalojo: “(i) lo hacen de forma insospechada; (ii) sin el procedimiento respectivo que garantice el debido proceso; (iii) son se analizan las razones de las personas afectadas; y (iv) con la negación por parte de la administración de iniciar los trámites para garantizar la reubicación (Corte Constitucional, 2017).

En el caso en concreto se logró evidenciar mediante certificados de matrícula mercantil y registro único tributario de tres de los cuatros casos, evidenciando así que los accionantes pagan impuestos de diferente índole. Siguiendo este hilo conductor es notoria la negligencia por parte de la administración en la omisión de una reubicación pronta, integral y efectiva para disminuir el impacto del desalojo, de esta forma desconociendo la buena fe y confianza de los ciudadanos puesta en la administración.

Si bien es cierto que es plena obligación de las autoridades proteger y conservar el espacio público y brindar las medidas a que haya lugar para garantizar ese derecho a la ciudadanía, no puede desconocer el tiempo de prolongación de las actividades socioeconómicas ejercidas por los accionantes en sus establecimientos públicos, que constituyen más de 10 años, lo que constituye inequívocamente lo que llamamos principio de la confianza legítima que por ninguna circunstancia se debe desconocer. La Corte Constitucional logro evidenciar que las políticas públicas adoptadas para el desalojo en aras de restituir el espacio público no fueron acordes a los parámetros descritos por vía jurisprudencial para que se logre materializar una verdadera política de reubicación integral en cabeza de quienes hoy actúan como accionantes, creando así un escenario de desconocimiento de los derechos fundamentales al mínimo vital y el trabajo, también al principio de confianza legítima que acarrea unos daños irreparables para los accionantes, razón por la cual es necesario que el juez constitucional no desconozca estas verdades constitucionales.

Por lo anterior La Corte Constitucional ampara a los demandantes y sus derechos fundamentales y en ese sentido ORDENA a la Alcaldía y a la Secretaría Distrital de Santa Marta mantener suspendido el proceso donde se ordena restituir el espacio público en la

Resolución 224 del 22 de mayo del año 2015, “*en la cual se establece que se debe restituir el espacio de uso público*” que se confirman en las Resoluciones 39 del 22 de febrero del año 2016, y 497 del 30 de diciembre del año 2016, cuando suceda lo siguiente: (1) se brinden a los demandantes programas, políticas y medidas antecedidas de un análisis detallado del desarrollo de su estado social y económico; (2) que se afirme que las opciones ofrecidas incumban en su trascendencia y paramento a las extensiones cambiantes de la realidad social y económica y (3) se avale que las alternativas sean dadas a sus recibidores con anterioridad al adelantamiento de las medidas que pretendan recuperar el espacio público.” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2017)

6.8. Análisis socioeconómico y geográfico del municipio de majagual a partir de los años de 1960 en adelante

Al norte de Colombia en la región caribe se encuentra el departamento de Sucre dividido en cinco subregiones que son: Montes de María, Golfo del Morrosquillo, Sabanas de Sucre, el San Jorge y al sur del departamento La Mojana Sucreña, esta Mejana a su vez hace parte de la gran depresión Momposina que hace parte de los departamentos del Magdalena, Bolívar, Sucre, Córdoba y Antioquia. Allí en el centro de la Mojana se encuentra el municipio de Majagual con una superficie de 95.900 hectáreas. Una altura sobre el nivel del mar entre 25m y 28m sobre el nivel del mar, una precipitación promedio de 3500mm anual y una temperatura promedio entre 23° y 30°c y entre las coordenadas geográfica siguientes, longitud oeste entre los 74' y 39' con latitud norte 8.53'y los 8.32'.

Tomamos como fecha la iniciación de esta región que fue fundada en 1750 y erigido como municipio en 1938 por la ordenanza del 38 y 42 del 06 y 18 de agosto. A partir de 1966 hace parte del nuevo departamento de Sucre en el cual se construyen el acueducto regional y se cierra definitivamente la boca del cura esto permite un gran auge en el cultivo de arroz semi-mecanizado y mejora la ganadería de la región a la vez es creada la caja agraria en el municipio la cual no ayuda al desarrollo de la población, porque los habitantes no estaban preparados para los préstamos y perdían sus tierras. Para 1968 se dan los primeros pasos para la creación del colegio bachillerato San José lo cual es un gran paso educativo en la región.

Con la formación del cultivo semi-mecanizado de arroz se da un avance significativo en el desarrollo económico, ya que IDEMA instala un puesto de compra en Majagual y San Roque esto permite que los agricultores tengan un respiro en los precios del arroz evitando así el gran desastre que tenían con los molinos de Magangué. En el aspecto político, con la elección de alcaldes populares por voto popular fueron mejorando las condiciones económicas del municipio, pero todavía sin vías terrestres de acceso; para la década de los 80's se crean catorces colegios de bachilleratos y una escuela normal dando un gran paso en el aspecto educativo, además se da un paso para la carretera Majagual- San Marcos y mejoran la comunicación radial y satelital.

En la actualidad contamos con colegios de bachillerato, la normal y un SENA regional pero no contamos con la presencia de una universidad en la región, permitiendo así que los estudios profesionales se realicen en otras ciudades y nuestros profesionales se queden trabajando en otras partes porque no contamos con empresas adecuadas para su desempeño; actualmente también contamos con una carretera semi pavimentada entre Majagual y San Marcos permitiendo un mejor mercadeo para nuestros productos y el desarrollo económico, pero lastimosamente viene de otras personas, porque el majagualero del común no esta preparado para los nuevos retos, lo cual hace a sus mismos habitantes, desplazados dentro de nuestra propia región o dedicarse al comercio informal esperando la creación de universidades y empresas que permitan un desarrollo fructífero para la región.

6.9. Análisis Sentencia Tutela N° 2019-00183-00 Caso Majagual-Sucre

A mediados del mes de julio del año 2019 un grupo de vendedores informales del municipio de Majagual, departamento de Sucre, quienes se dedicaban a la venta de minutos, venta de fruta, hechuras de corte de cabello, venta de fritos etc.; en el conocido parque el Muelle en el corazón del municipio mojanero, fueron notificados por la alcaldía municipal de Majagual para que en un término de cinco días dejarán de ejercer su actividad comercial no formal en el mencionado Parque. El temor que generó tal notificación causó todo tipo de comentarios en quienes tenían la calidad de vendedores informales. De cierta manera había un ambiente de resignación entre todos. El desocupar las instalaciones del Parque El Muelle parecía un hecho casi sin reversa y con ello se iba consigo una parte de la historia comercial del municipio de

Majagual, pues es muy común que propios y extraños hagan presencia en este parque para refrescarse con un delicioso jugo natural o a deleitarse con alguna fruta, entre otras actividades y servicios que prestan de manera informal vendedores informales.

Ante la eventual salida del parque de los vendedores informales, estos buscaron asesoría para atender de manera adecuada la solicitud de desalojo, dicha asesoría legal estuvo a cargo de los miembros del presente trabajo de investigación, quienes soportados en la preparación jurídica a profundidad del tema eje que daba lugar al choque entre los vendedores informales del Parque El Muelle y la Administración Municipal de Majagual-Sucre llevaron a plantear un organigrama detallado de la manera en cómo se iba a sustentar la defensa de quien en principio consideraba el grupo de investigación estaban en desventaja en términos de respaldo institucional con relación a la administración municipal quien además contaba con el cuerpo de policía para materializar aquella orden de desalojo puesta en conocimiento de los vendedores informales del parque en mención.

El grupo de investigación citó a los vendedores informales del Parque El Muelle para que dieran cuenta de los hechos que habrían originado aquella decisión radical de la Administración Municipal de Majagual de ordenar el desalojo de las instalaciones del parque.

Una vez planteados los hechos por parte de los vendedores informales, el grupo de investigación procedió a realizar el análisis jurídico y legal para afrontar la defensa de los intereses de este grupo vulnerable, acordando la presentación de una acción de tutela con la anotación de que esta debía llevar inmerso la solicitud de una medida provisional que salvaguardara y evitara el daño irreparable de derechos fundamentales en cabeza de quienes ejercían su actividad comercial no formal en el Parque El Muelle, hasta tanto se fallara de fondo el mecanismo constitucional presentado.

Una vez admitida la tutela, el juez constitucional concedió la solicitud de la medida provisional, esta consistió en ordenar a la administración municipal y al cuerpo de policía, cesar toda orden de desalojo que se tuviera contra los vendedores informales del Municipio de Majagual. Decisión que iba de la mano con la línea jurisprudencial que ha tenido la honorable Corte Constitucional en su pacífica y reiterada jurisprudencia cuando de conceder medidas

provisionales se trata y es que, de no haberse hecho de esta manera, la afectación que iba a sufrir el grupo de personas que se desempeñan como vendedores informales traería consigo consecuencias irremediables.

Ya en lo pertinente sentencia de tutela número 2019-001 83-00 desde un principio detalla la secuencia a partir de los hechos que dan lugar a la presentación de esa acción constitucional y que se explica desde el momento en el cual el togado resalta la permanente ejecución de la actividad comercial no formal de los vendedores informales en el Parque el Muelle, quienes al momento de la notificación de desalojo por parte de la administración municipal desarrollaban ventas de productos y/o servicios de manera informal en el mencionado parque, pues estos, guiados por el ente territorial y con algunas condiciones como recoger todas las herramientas y/o elementos de trabajo propios de su actividad se podrían trasladarse al parque del cual pretendían desalojarlos. Dado que no había otro lugar idóneo donde pudiesen desarrollar tal actividad en las mismas condiciones porque el lugar sugerido por la administración esto es el Mercado Público del barrio Vista Hermosa -luego de que los vendedores informales se habían trasladado al parque el Muelle- no contaba con la infraestructura ni la afluencia de personas que garantizaran el adecuado ejercicio de su actividad, y por otro lado, el parque Manuel Dimas del Corral estaba en remodelación en ese momento y este era el lugar en el que venían ejerciendo su actividad comercial hasta antes de trasladarse al Parque El Muelle.

El no acatar la sugerencia hecha por la administración municipal, es decir; trasladarse al Mercado Público de Vista hermosa generó que notificarán a los vendedores informales de un eventual desalojo si no acataban la indicación de trasladarse transcurrido dos (2) días hábiles para los vendedores de jugo y cinco (5) días hábiles para los vendedores de patillas y minuto etc. Por lo anterior se hizo necesario acudir al juez constitucional para que tutelaré el derecho al trabajo, derecho al mínimo vital y móvil, dignidad humana y derecho al debido proceso, y que como consecuencia de ello se le solicitará a la administración municipal que se abstuviera de desplegar cualquier vía de hecho -fuerza-que afectará de manera gravosa los derechos fundamentales en cabeza de los vendedores informales, pero que además, que la administración municipal presentará un informe detallado de la manera en cómo se estaba abarcando la temática de los vendedores informales en el municipio, que presentara un informe

socio-económico del lugar asignado para la reubicación de los vendedores informales en el conocido Mercado Público del barrio Vista Hermosa con la debida presentación del censo y caracterización de quienes ostentaban la calidad de vendedores informales en el municipio de Majagual y por último, que la administración municipal hiciera entrega de un plan consensuado entre las autoridades locales y los vendedores informales teniendo en cuenta los parámetros desarrollados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia para atender este tipo de casos. El juez constitucional plantea para dirimir el caso en contexto acudir a los lineamientos impartidos en la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, una vez habiendo vinculado a la Personería Municipal de Majagual y esta haber rendido informe detallado de la situación en la que estaban los vendedores informales del parque el Muelle. Para el togado es claro algunos conceptos para entender y dar respuesta al choque entre la administración municipal de Majagual y los vendedores informales del parque el Muelle; comienza el juzgador haciendo alusión a el deber que tiene el estado en cabeza de las autoridades municipales de salvaguardar el uso adecuado del espacio público tal cual lo explica la sentencia de tutela T-231 de 2014,

Las autoridades, en cumplimiento del deber de protección del espacio público, pueden adoptar medidas para evitar que algunas personas monopolicen tal espacio para ejercer actividades en su exclusivo provecho”

Sin embargo, la protección del espacio público debe tener en cuenta los derechos que interné intención, como lo es el caso del derecho del trabajo y el mínimo vital de quienes ejercen actividades de comercio informal en él y dependen de dichas actividades para su subsistencia. Esta tensión exige una ponderación de los derechos en juego (...)

Por otro lado, en la misma jurisprudencia se analiza la protección de los comerciantes informales de la siguiente manera:

en varias oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la posibilidad de recuperar el espacio público no exime a las autoridades del deber que tienen de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo de quienes resultaron afectados con los actos administrativos emitidos por ellos Y dependen de la actividad informal que realiza. Así, así una vez que la

administración inicia la ejecución de planes de recuperación del espacio público y desaloja a los comerciantes informales que desarrollan actividades económicas en una zona específica las autoridades tendrán que hacer todo lo que esté a su alcance para reubicarlos en sitio donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente y sin causar perjuicios a la comunidad, o darles la oportunidad para que emprendan nuevas actividades que les permitan asegurar su mínimo vital (...)

Por otro lado, en la misma jurisprudencia a la que hace referencia el juzgador se habla de la confianza legítima, un principio constitucional enmarcado desde la Constitución Política de 1991 en su artículo 83 que reza así “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas”.

Al respecto del principio en mención, la Corte Constitucional en sentencia T-729 del 2006 indicó una forma de ponderar el tema de los vendedores informales ante las medidas de recuperación del espacio público y sobre eso dijo:

para que pueda concluirse que se está ante un escenario en el que resulte aplicable el principio en comento deberá acreditarse que(i) exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son ajenos a su preservación: (ii) la desestabilización cierta como razonable y evidente en las relaciones de administración y los ciudadanos como lo cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales; (iii) se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes y la obligación de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables,

dirigida al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público.

Sigue diciendo la corte en la misma jurisprudencia

de este modo, se desconoce el principio de la confianza legítima cuando quien ejerce una actividad informal tiene razones suficientes para confiar que su oficio se desarrolla con consentimiento de la administración, por cuanto la ha efectuado de modo continuo y su labor ha sido mediada por la concesión de autorizaciones y permisos y otras actuaciones tácita de las autoridades que así lo demuestre.

De manera que, nos encontramos frente a un conflicto entre la recuperación del espacio público y el principio de la confianza legítima, el cual le impone al estado el deber de respetar las expectativas favorables que su actuación activa u omisiva ha generado en los vendedores informales, respecto de la perdurabilidad del desarrollo del ejercicio de sus actividades laborales en el espacio público.

De manera que se puede apreciar que la administración municipal de Majagual convalido las diversas actividades de los vendedores informales con su actuar omisivo frente a estos, inicialmente en el parque Manuel Dimas del Corral y luego en el parque el Muelle, lo que implica una clara y evidente agresión al principio constitucional de la confianza legítima descrito una y otra vez por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y amparado por la carta política del 1991. Lo anterior queda en evidencia con la notificación que comunicó el desalojo del parque el Muelle.

Una vez trazados los lineamientos que sirvieron como ratio decidendi del caso analizado, el juez constitucional resuelve tutelar los derechos pretendidos por los accionantes luego del examen de procedencia de la acción constitucional, lo que muestra un claro respeto por el precedente que se ha reiterado año tras año desde la expedición de la actual legislación de convivencia y policía por parte de la Corte Constitucional en sede de tutela.

7. Conclusión

Los vendedores informales en sus diversas categorías a lo largo y ancho del país han sufrido la constante persecución por parte de la institucionalidad que representa al estado colombiano, lo que muestra la poca capacitación y voluntad de las distintas administraciones distritales y municipales para atender en debida forma las verdaderas políticas de atención para el grupo poblacional de vendedores informales. Lo anterior lleva a que se muestre la manera ordinaria y fácil en la presuntamente solucionan -persiguiendo- una problemática que al parecer les cuesta entender a quienes están al frente de quien cumple el día de hoy la tarea de atacar a las personas que buscan su mínimo vital y móvil detrás de su actividad como vendedor informal.

El estado social de derecho colombiano tiene una deuda histórica con quienes a lo largo de su vida han ejercido actividades como vendedores informales en cualquiera de sus categorías. El estado no ha sido capaz de garantizar verdaderas políticas públicas en aras de implementar un modelo de transición que opere entre la actividad informal que ejercen más de la mitad de los ocupados en el país y la formalidad garantizada con el mínimo de derechos laborales consagrados.

Mientras esa etapa de transición llega mayoritariamente a Colombia, no está demás hacer un llamado a las autoridades a nivel local para que respeten todos y cada uno de los parámetros impartidos por la Corte Constitucional colombiana para garantizar los derechos que recaen sobre quienes hacen las veces de vendedores informales en el espacio público.

Pues casos como el estudiado en el Parque El Muelle, es una contaste que refleja una deficiencia institucional por parte de entes territoriales, en particular el de la Alcaldía de Majagual para respetar los parámetros que por décadas ha desarrollado la pacífica jurisprudencia de la Corte Constitucional para salvaguardar el uso del espacio público sin menoscabar derechos y garantías fundamentales, propias de un estado social de derecho en el marco del cual nos concebimos hoy en día. Siendo así, no se trata de un capricho aislado de quienes ejercen como vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes

de hacer un llamado al respeto de sus derechos fundamentales, pues solo piden que se materialice lo que formalmente se ha desarrollado constitucional y jurisprudencialmente durante años.

Referencias Bibliográficas

- Amado, J. O. (24 de abril de 2012). *www.plataformaurbana.cl*.
<https://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/04/24/origenes-y-evolucion-del-espacio-publico-desafios-y-oportunidades-para-la-gestion-urbana-actual/>
- Burbano, A. M. (2014). Investigación sobre el espacio público en Colombia: y su importancia para la gestión urbana. *Territorio* (28). 185-205.
- Congreso de la República (2016). Ley 1806 de 2016
- Corte Constitucional de Colombia (27 de 04 de 2017). Sentencia T-257/17.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-257-17.htm>
- Corte Constitucional de Colombia (s.f.). Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 25. de 1991 (Colombia). <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-25>
- Corte Constitucional de Colombia (03 de 02 de 2017). Sentencia T-067/17.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-067-17.htm>
- Editorial, E. (2018). *Etimología origen del significado*. Etimología del trabajo :
<https://etimologia.com/trabajo/>
- Lopez-Roa, J. C. (2012). el derecho al espacio publico. *Redalyc.org*, 105-136.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (22 de 02 de 2021). *Normas del trabajo*.
[Nhttps://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm)
- Policia Nacional. (2017). <https://www.policia.gov.co/>. <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/guia-ensenanza-codigo-nacional-policia-convivencia-ley-1801.pdf>
- Real Academia Española [RAE] (2019). *Trabajo*. Real Academia Española
<https://dle.rae.es/trabajo>
- Rivera, D. C. (2017). *Derecho Laboral*. Bogotá : Editorial Temis S.A.
- Sentencia C - 211, Sentencia C - 211 2017 (Corte Constitucional 2017).
- Sentencia C-211-17, Sentencia C-211-17 2017 (Corte Constitucional 5 de abril de 2017).
- Sentencia C-265, C-265 del 2002 (Corte Constitucional 2002).
- Sentencia T 762, T-762 del 2003 (Corte Constitucional 2003).
- Silva-Otero, A. (2005). *La llamada Revolución Industrial*. La Vega-Caracas : Universidad Católica Andrés Bello Montalbán.
https://books.google.com.co/books?id=YmbEneoFEI0C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Toledo, E. d. (s.f.). *El papel del concepto de Trabajo en la teoría social del siglo XX*
<http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/publicaciones/articulos/papelconcepto.pdf>