

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO Y PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Administración está obligada a diseñar e implementar políticas tendientes a contrarrestar efectos negativos y presentar alternativas a vendedores informales

(...) las autoridades accionadas desconocieron el principio de confianza legítima y, en consecuencia, el derecho fundamental al trabajo de los accionantes, por cuanto les impidieron continuar laborando en el sitio habitual donde desempeñaban sus funciones, por lo que tuvieron que trasladarse. Ello se dio manera intempestiva, sin realizar un aviso previo o luego de adelantar un trámite administrativo en el que se haya respetado el debido proceso, y sin haber evaluado la situación concreta de los accionantes.

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE VENEDORES INFORMALES-Procedencia excepcional

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que se configura en los siguientes eventos: hecho superado, daño consumado o situación sobreviniente

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR ACAECIMIENTO DE UNA SITUACION SOBREVINIENTE-Configuración

ESPACIO PUBLICO FRENTE A OCUPACION POR PARTE DE VENEDORES INFORMALES-Alcance y límites del Estado

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Inobservancia por parte de la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por comerciantes informales

(...) los cambios generados por la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por los trabajadores informales vulneran el principio de confianza legítima cuando (i) ocurren de modo intempestivo; (ii) suceden sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento del debido proceso; y (iii) no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas de subsistencia.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Impone al Estado deber de respetar expectativas favorables que su actuación activa u omisiva genere en vendedores informales

POLITICAS PUBLICAS DE RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Deben respetar derecho al trabajo, confianza legítima y mínimo vital de vendedores informales

PRESERVACION DEL ESPACIO PUBLICO Y DERECHO AL TRABAJO DE COMERCIANTES INFORMALES-Tensión se resuelve con diseño y ejecución de políticas públicas que estén acordes con los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional

Referencia: Expedientes T-8.292.660 y T-8.309.211 (acumulados)

Acciones de tutela instauradas por Herwing Gerardo Forero Delgado, Linda Sharid Figueroa Delgado y Jorge Figueroa Ramírez contra la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Gobierno de Bucaramanga (T-8.292.660); y Wilman Gilberto Atencio Gaviria contra la Alcaldía Municipal de Montería (T-8.309.211)

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo y la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 -numeral 9- de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos expedidos (i) el 14 de mayo de 2021 por el Juzgado Veintisiete Civil Municipal de Bucaramanga (Santander), que negó la acción de tutela instaurada por Herwing Gerardo Forero Delgado, Linda Sharid Figueroa Delgado y Jorge Figueroa Ramírez contra la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Gobierno de Bucaramanga,

decisión confirmada el 4 de junio de 2021 por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bucaramanga (expediente T-8.292.660); y (ii) el 12 de febrero de 2021 por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Montería, que negó la acción de tutela presentada por Wilman Gilberto Atencio Gaviria contra la Alcaldía Municipal de Montería, sentencia confirmada parcialmente<sup>1</sup> el 17 de marzo de 2021 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería, el cual tuteló sus derechos fundamentales a la vida y a la salud (T-8.309.211).

## I. ANTECEDENTES

### 1.a. Hechos

1. La señora Linda Sharid Figueroa Delgado y los señores Herwing Gerardo Forero Delgado y Jorge Figueroa Ramírez señalaron que desde el año 2013 trabajaban como vendedores informales de ayacos en la ciudad de Bucaramanga. Específicamente, manifestaron que desempeñaban sus labores en la Calle 56 entre la Carrera 17C y la Carrera 15,2 al lado de un parqueadero y en un andén “bastante ancho que permite el flujo de PEATONES sin ningún obstáculo”,<sup>3</sup> en jornadas de 4:00 p.m. a 10:00 p.m. Refirieron que con la venta de ayacos sufragaban los gastos de sus respectivos hogares, debido a que no cuentan con otros ingresos económicos.

1. Estas tres personas señalaron que desde el 1 de abril de 2021, funcionarios de la Secretaría de Gobierno del Municipio de Bucaramanga no les permiten trabajar en su sitio habitual, debido a que impiden la libre locomoción de los transeúntes. Comentaron que, al parecer, ello sucedió por solicitud del Centro Comercial San Andresito La Isla,<sup>4</sup> que se encuentra ubicado al frente del parqueadero, pasando la calle. Agregaron que en el Centro de Bucaramanga<sup>5</sup> hay otros vendedores informales a quienes sí se les permite desempeñar sus labores.

1. Expusieron que, debido a lo anterior, tuvieron que trasladarse a otro sector (Carrera 17C con Calle 56, al lado de una “bomba de venta de combustibles”), en donde el andén es

reducido<sup>6</sup> y les dificulta realizar las ventas de su producto, además que solo les permiten trabajar hasta las 7:00 p.m.

#### 1.b. Acción de tutela

1. En razón de lo expuesto, el 4 de mayo de 2021 la señora Linda Sharid Figueroa Delgado y los señores Herwing Gerardo Forero Delgado y Jorge Figueroa Ramírez presentaron acción de tutela contra la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Gobierno de Bucaramanga por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, al mínimo vital, al trabajo y a la confianza legítima, y solicitaron que se ordene a esas entidades que les permitan seguir trabajando en el que era su sitio habitual, hasta que la Alcaldía determine el lugar donde puedan laborar garantizándoseles el flujo de ventas.

#### 1.c. Admisión y respuestas

1. La acción de tutela fue repartida el 4 de mayo de 2021 al Juzgado Veintisiete Civil Municipal de Bucaramanga que, mediante auto de esa misma fecha, resolvió avocar conocimiento y correr traslado a la Alcaldía de Bucaramanga -Secretaría de Gobierno de Bucaramanga- para que se pronunciara acerca de los hechos y las pretensiones.

1. El Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público del Municipio de Bucaramanga solicitó que lo desvinculara por falta de legitimación por pasiva, toda vez que de los hechos narrados por los accionantes “no se avienen a un comportamiento que, por acción u omisión, pueda imputarse al Departamento (...)”, y porque no cuenta con atribuciones o calidades para dar solución de fondo a lo requerido. Por otra parte, sostuvo que las actuaciones adelantadas por la Secretaría del Interior o por la Policía Nacional encaminadas a proteger y preservar el espacio público obedecen al ejercicio de las facultades y competencias que les asigna el ordenamiento jurídico (v.gr. Artículo 87 de la Ley 1801 de 2016), y agregó que “de la mano con las disposiciones contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal, se ofrecen alternativas de ocupación regulada del Espacio, a través de

la oferta institucional disponible en el Municipio, a quienes cumplan con el perfil requerido de acuerdo con la normatividad vigente.” De otro lado, señaló que los accionantes manipulan alimentos “sin los protocolos de bioseguridad o sin cumplir las condiciones fitosanitarias que impone esa actividad que pueden llegar a vulnerar y menoscabar los derechos de los ciudadanos, la convivencia pacífica y la tranquilidad y salubridad públicas.”

1. El Secretario del Interior del Municipio de Bucaramanga también solicitó su desvinculación. Al respecto, sostuvo que “en atención a las solicitudes y requerimientos que realiza tanto ciudadanía como autoridades, la Secretaría (...) en el marco de sus competencias, viene adelantando mediante trabajo coordinado con la Policía Metropolitana de Bucaramanga – MEBUC, acciones de recuperación de espacio público en los términos previstos en la Ley 1801 del 29 de julio de 2016 (...).” En particular, destacó que dicha norma establece en su Artículo 140 -numeral 6- que no pueden realizarse comportamientos consistentes en “[p]romover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente (...).” (Subrayas del interviniente). Por otro lado, destacó que “el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DAPEP, cuenta con una oferta institucional con las alternativas a la ocupación irregular del espacio público de la ciudad, para quienes cumplan con el perfil requerido de acuerdo a la normatividad vigente.”

1. A través de Auto de 12 de mayo de 2021, el Juzgado de primera instancia vinculó a la Policía Metropolitana de Bucaramanga para que, de considerarlo necesario, rindiera un informe y ejerciera su derecho de defensa.

1. El 13 de mayo de 2021, el Comandante de Estación de Policía Sur presentó un escrito en el que solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela respecto de la Policía Metropolitana de Bucaramanga, por cuanto lo argüido por los accionantes es de resorte de las autoridades administrativas competentes en materia de espacio público. Agregó que no se ha impuesto ninguna orden de comparendo ni se han aplicado medidas correctivas a los

accionantes. Por otra parte, manifestó que “por medio de una patrulla del sector objeto de la presente acción tuitiva, se adelantan las actividades de policía propias de la naturaleza preventiva y acompañamiento a las autoridades administrativas y/o policivas competentes, en el caso concreto, en materia de espacio público (...). Razón por la cual, la Estación de Policía Sur dentro de la competencia constitucional y legal conferida, realizó un procedimiento acorde con la función preventiva propia de [su] naturaleza institucional, sin que resultaran vulnerados los derechos fundamentales de la parte actora (...).”

#### 1.d. Decisiones objeto de revisión

1. El 14 de mayo de 2021, el Juzgado Veintisiete Civil Municipal de Bucaramanga negó la acción de tutela, tras considerar que (i) no se vulneró el principio de confianza legítima toda vez que los accionantes no allegaron prueba sumaria de que trabajaran vendiendo ayacos desde el año 2013 en la Calle 56 entre Carrera 17C y Carrera 15 de 4:00 p.m. a 10 p.m., y además “decidieron empezar a vender alimentos sin autorización alguna”; (ii) los accionantes podían acceder a la oferta institucional relacionada con las alternativas a la ocupación del espacio público; y (iii) aquellos se encontraban ejerciendo su actividad en otro punto de la ciudad. En particular, el Juzgado destacó que “[l]a ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución Nacional, en la medida que el espacio común, por ser un derecho de carácter colectivo prima o prevalece frente al derecho individual que pueda tener una persona a hacer uso de él, para ejercer actividades comerciales que le permitan obtener ingresos y así garantizar su subsistencia.”

1. La decisión fue impugnada por los accionantes, quienes sostuvieron que si bien era cierto que empezaron a vender alimentos sin autorización, ello se debía que el Municipio de Bucaramanga “no expide ningún carné que le permita a los Vendedores Informales trabajar en el Espacio Público (...).” Por otra parte, adujeron que las autoridades vulneran el principio de confianza legítima, “tal como lo ha señalado la corte Constitucional en Sentencia SU-360 de 1999, Sentencia de Tutela T-231 de 2014, T-424-17”, al prohibirles de forma intempestiva continuar trabajando como vendedores de ayacos en su habitual sitio de trabajo, en donde laboraban desde hace nueve años.<sup>7</sup> Reiteraron que el lugar a donde se trasladaron tiene menos espacio, lo que les impide realizar ventas ya que “las personas pasan y no nos pueden

comprar los AYACOS, por falta de Espacio y corren riesgo al ser atropellados por alguna motocicleta o algún vehículo.” Adicionalmente, señalaron que su derecho a la igualdad es vulnerado en tanto a otros vendedores informales de ayacos sí les permiten “trabajar en la CALLE 56 entre la CARRERA 17 C Y CARRERA 15 (...).”

1. De otro lado, sostuvieron que las secretarías del Interior y de “Espacio Público” tienen pleno conocimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, toda vez que en la Sentencia T-231 de 2014 fue resuelta una tutela en la que el Municipio de Bucaramanga fue accionado. Respecto de la oferta de programas institucionales, destacaron que estos solo estaban disponibles para los vendedores informales censados (barrios Real de Minas, Centro y Cabecera del Llano), entre los que no se incluían los que trabajaban en el barrio Ricaurte.

1. La sentencia de tutela de primera instancia fue confirmada el 4 de junio de 2021 por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bucaramanga. Este reiteró que no se encontraba acreditado que los tutelantes ejerzan la actividad informal que manifestaron desarrollar, ni actitudes de la administración municipal que hubiera generado en ellos “la íntima convicción de que la venta informal de alimentos ocupando el espacio público, era una actividad jurídicamente aceptada y no susceptible de reproche alguno por parte de las autoridades.”<sup>8</sup> Adicionalmente, señaló que los accionantes se encuentran ejerciendo su actividad informal “en un sector aledaño a aquel en donde la desempeñaban inicialmente, aunque exponiendo inconvenientes de carácter logístico por lo exiguo del espacio donde se ubican, no obstante, nada se señala en cuanto al hecho de que no estén percibiendo ingresos económicos.”

## 2. Expediente T-8.309.211

### 2.a. Hechos

1. Wilman Gilberto Atencio Gaviria (de 43 años de edad) manifestó que tenía un puesto de venta (de relojes, bolsos, billeteras y otros artículos), ubicado en la Carrera 3 con calles 34 y 35 en la ciudad de Montería (Córdoba), y que lo que recibe de esa actividad constituye su

única fuente de ingresos.<sup>9</sup>

1. Informó que el 3 de noviembre de 2020<sup>10</sup> radicó un derecho de petición ante la Alcaldía de Montería solicitando un módulo,<sup>11</sup> pero que aquella fue negada el 30 de noviembre de 2020<sup>12</sup> por ser un vendedor informal semiestacionario.<sup>13</sup> (Cfr. Art. 3 de la Ley 1988 de 2019).<sup>14</sup>

1. Indicó que a inicio de 2021<sup>15</sup> funcionarios de la Alcaldía “pasaron de puesto en puesto” informando a todos los vendedores informales semiestacionarios que a partir del 18 de enero de 2021 tenían que ubicarse en la Calle 35, y que “los que desobedecieran se [debían] atener a las consecuencias”, medida que, señaló, no fue concertada ni socializada.

1. Expresó que “evitando problemas con los funcionarios de la alcaldía, obedeció, y como pudo se ubicó en la calle 35 con 3, casi en la esquina, pues allí no hay espacio suficiente para tanto comerciante informal semiestacionario.” Agregó que, como consecuencia de ese traslado, sus ingresos se redujeron,<sup>16</sup> y que dada la insuficiencia de espacio<sup>17</sup> para todos los vendedores informales, no podían cumplir el distanciamiento social ordenado por el Gobierno nacional para efecto de mitigar el contagio de Covid-19, lo que ponía en riesgo su salud y su vida.

## 2.b. Acción de tutela instaurada

1. A través de apoderado judicial, el 29 de enero de 2021 Wilman Gilberto Atencio Gaviria presentó acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Montería, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, a la vida, al trabajo, al mínimo vital, a la igualdad y el debido proceso. Solicitó que, en consecuencia, se ordene a la accionada que lo reinstale en la Carrera 3 con calles 34 y 35 hasta que haya una reubicación concertada y definitiva. Esto también lo pidió como medida provisional.



## 2.c. Admisión y respuesta

1. La acción de tutela fue repartida el 29 de enero de 2021 al Juzgado Tercero Civil Municipal de Montería que, a través de auto de esa misma fecha resolvió -entre otras cosas- admitir la acción de tutela, negar la medida provisional<sup>18</sup> y correr traslado a la Alcaldía, a quien requirió además para que enviara algunos documentos.<sup>19</sup>

1. El 1 de febrero de 2021, el Secretario de Gobierno de la Alcaldía de Montería señaló que el accionante no aparecía registrado en los censos que reposan en los archivos de la Secretaría.<sup>20</sup> Además, sostuvo que no se venían realizando censos porque se estaba dando continuidad a los proyectos que la administración anterior no alcanzó a ejecutar en su totalidad, por lo que el accionante debía esperar el inicio de un nuevo proyecto de reubicación de vendedores informales. Agregó que “[n]o existe política pública municipal tendientes (sic) prevenir o mitigar los efectos nocivos de la recuperación del espacio público”, razón por la que la Alcaldía estaba adelantando acciones con los vendedores informales semiestacionarios por medio de mesas de trabajo para definir una hoja de ruta y mejorar su condiciones y garantizar el derecho al trabajo. Ligado a esto, mencionó que solo han reubicado a los vendedores informales estacionarios, por ser quienes ocupan el espacio público de manera permanente y no transitoria, razón por la que esas medidas no han sido implementadas con los vendedores semiestacionarios.

## 2.d. Decisiones objeto de revisión

1. El 12 de febrero de 2021, el Juzgado Tercero Civil Municipal de Montería negó la acción de tutela. En primer lugar, señaló que no podía perderse de vista que la preservación y la conservación del espacio público es un deber imperativo de las distintas autoridades, y que aunque los vendedores informales son sujetos de especial protección constitucional (Cfr. Sentencia T-386 de 2013), no evidenciaba una vulneración de los derechos fundamentales del accionante en tanto no fue desalojado del todo y seguía recibiendo ingresos económicos

(aunque estos se redujeran, lo que era normal debido a las medidas de bioseguridad y restricciones a la movilidad de los ciudadanos), por cuanto la administración municipal solo había dado una orden de traslado de los vendedores semiestacionarios ubicados en la carrera 3 con calles 34 y 35 (i.e. el traslado se produjo a menos de dos calles). El Juzgado destacó que tampoco observaba “la causación de un perjuicio irremediable real, cierto e inminente”, aunado a que la Alcaldía venía adelantando mesas de trabajo para establecer una hoja de ruta y mejorar las condiciones de trabajo de los vendedores informales semiestacionarios. Sin perjuicio de lo anterior, conminó a la accionada para que realizara una nueva mesa de trabajo con los vendedores informales semiestacionarios sobre la distribución del espacio público, las medidas de distanciamiento y el diseño de metodologías, políticas y escenarios para mitigar el contagio de Covid-19, “todo ello en coordinación con la Secretaria de Desarrollo de la Salud Departamental, y en el marco de la garantía del derecho a la salud.”

1. La anterior decisión fue impugnada por el apoderado del accionante, quien cuestionó, entre otras cosas, el hecho de que el Juzgado de primera instancia supusiera que la reducción en las ventas tuviera explicación en la pandemia, ya que esta comenzó mucho antes del traslado del señor Wilman Gilberto Atencio Gaviria (el 18 de enero de 2021), momento a partir del cual se afectaron sus ingresos.

1. El 17 de marzo de 2021, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería confirmó parcialmente la decisión de primera instancia, respecto a la improcedencia de la reubicación en el puesto de trabajo, y tuteló los derechos fundamentales a la vida y a la salud del accionante, por lo que ordenó a la Alcaldía Municipal de Montería que procediera “a realizar las acciones necesarias, para la distribución del espacio público y medidas de distanciamiento en la zona donde el accionante ejerce el comercio informal (calle 35 con carrera 3), así como, el diseño de metodologías, políticas y escenarios encaminados a mitigar los factores de riesgo a los cuales están expuestos dichos vendedores por posibles contagios de COVID-19, cumpliendo con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control del Coronavirus.”

1. En sus consideraciones, el Juzgado comenzó por señalar que había una inconsistencia sobre la ubicación en la que desempeñaba sus labores, “pues a folio 32 del escrito de demanda se observa un certificado de fecha 07 de octubre de 2020, en donde los señores Yonis Arroyo, Eder Durango, Enauris Carvajal, Joaquín Díaz y José Licina, certifican que el accionante viene desempeñando sus funciones como comerciante en la calle 35 con carreras 2 y 3, desde hace 15 años, asistiéndole la razón al A quo al manifestar que la reubicación del mismo fue de bajo impacto teniendo en cuenta que el desplazamiento efectuado fue de corta trayectoria.”<sup>21</sup> Adicionalmente, resaltó que en su respuesta a la acción de tutela, la Alcaldía de Montería adjuntó el registro de asistencia a una mesa de trabajo celebrada el 26 de noviembre de 2020, en donde se concertaría la reubicación de los vendedores informales, y allí aparecía el nombre del accionante, “pudiéndose entender que fue discutido con antelación el tema relacionado a la reubicación, salvaguardando el principio de confianza legítima del actor (...).” Por otra parte, en lo referente a la protección invocada respecto de los derechos fundamentales a la salud y a la vida, el Juzgado sostuvo que del material probatorio allegado se colegía que, debido al poco espacio y a la cantidad de vendedores informales semiestacionarios ubicados en la Calle 35 con Carrera 3, podían ser propensos a un posible contagio de Covid-19.

### 3. Trámite de selección y actuaciones en sede de revisión

1. El 2 de agosto de 2021, los accionantes del expediente T-8.292.660 presentaron un escrito a la Corte Constitucional para que su caso fuera seleccionado. En general, reiteraron varios de los argumentos expuestos en la acción de tutela y en el escrito de impugnación.

1. El 30 de agosto de 2021, la Sala de Selección Número Ocho de la Corte Constitucional<sup>22</sup> escogió para revisión los expedientes de la referencia, acumulándolos por presentar unidad de materia, y los repartió al despacho de la suscrita Magistrada.<sup>23</sup>

1. En virtud del Artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional,<sup>24</sup> mediante

Auto de 8 de noviembre de 2021, fue solicitada información a (i) los accionantes del expediente T-8.292.66025 y a la Alcaldía de Bucaramanga,<sup>26</sup> y (ii) al accionante del expediente T-8.309.21127 y a la Alcaldía de Montería.<sup>28</sup>

### 3.a. Información relacionada con el expediente T-8.292.660

1. El 11 de noviembre de 2021, el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público del Municipio de Bucaramanga presentó un documento a la Corte, pero las respuestas correspondían a las preguntas que se formularon a la Alcaldía Municipal de Montería (accionada en el expediente T-8.309.211). Por tanto, mediante Auto de 16 de noviembre de 2021 se solicitó a la Alcaldía de Bucaramanga que informara todas y cada una de las cuestiones del Auto de 8 de noviembre de 2021 que le correspondían.

1. El 17 de noviembre de 2021 los accionantes informaron que continúan trabajando en la Calle 56 entre carreras 17C y 15, y que las autoridades municipales a veces los dejan laborar normalmente, pero otras veces les exigen que se trasladen o levanten sus utensilios de trabajo, lo que los mantiene en una situación de zozobra. Por otro lado, Linda Sharid Figueroa Delgado y Jorge Figueroa Ramírez señalaron que nunca se les ha hecho una oferta institucional de reubicación por parte de la Alcaldía, mientras que Herwing Gerardo Forero sostuvo que algunos años le ofrecieron reinstalarlo en un Centro Comercial, pero en un local “muy escondido” ubicado debajo de una escalera, que no contaba con servicios públicos y no tenía flujo de clientes.

1. El 18 de noviembre de 2021, el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público del Municipio de Bucaramanga respondió que desde octubre de 2020 la administración municipal puso en marcha una nueva caracterización de vendedores informales, pero que en el sector donde están ubicados los accionantes (alrededor del Centro Comercial La isla) “no ha llegado la caracterización por tanto no están incluidos en los censos de vendedores informales.” No obstante, destacó que los accionantes no han solicitado ser

incluidos en las caracterizaciones ni que se les tenga en cuenta como trabajadores informales en el espacio público.

1. Por otro lado, explicó que actualmente cuenta con una oferta institucional consistente en programas de reubicación en centros comerciales y plazas de mercado, pero no especificó si los accionantes podían postularse.

1. De otra parte, en relación con las preguntas acerca de si al momento de trasladar a los accionantes les informaron sobre la existencia de algún programa institucional y sobre los criterios que tuvieron en cuenta para reubicarlos, el Director del referido Departamento señaló que el Municipio “en ningún momento ha determinado el traslado de los Accionantes. (...) Los Accionantes están haciendo alusión a una actuación de policía adelantada conforme el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 (...), el cual establece las condiciones bajo las cuales se debe desarrollar toda actividad comercial, competencias atribuidas a la Policía Nacional, (...) en cuanto a la conservación y preservación del espacio público y así evitar que las conductas y sus consecuencias trasciendan a un problema de carácter judicial e inclusive de carácter penal.”

### 3.b. Información relacionada con el expediente T-8.309.211

1. El 16 de noviembre de 2021, el Secretario (e) de Gobierno Municipal de Montería señaló que el accionante no es un vendedor permanente sino semiestacionario (aunque no aparece registrado en los censos de la entidad), y que los procesos de reubicación se han concentrado en los primeros. En particular, destacó que entre 2019 y 2020 el Municipio creó soluciones de reubicación definitiva, pero que en estos momentos no cuenta con proyectos que permitan la postulación del señor Atencio Gaviria. Por otra parte, indicó que el 18 de marzo de 2021 se realizó una mesa de trabajo -con el acompañamiento de la Personería municipal y un delegado de la Defensoría del Pueblo- con el objetivo de “asignar espacios a vendedores estacionarios y semiestacionarios ubicados en las calles 34 y 35 con carrera 3,

donde se concertó una reubicación temporal entre las calles 35 entre las carreras 1 y 4.”<sup>29</sup> Finalmente, refirió que, en cumplimiento de la sentencia de tutela de segunda instancia, se demarcaron las zonas donde se ubican los vendedores semiestacionarios, “las cuales cuentan con un espacio de 2 metros entre cada puesto (...) en aras de mitigar los factores de riesgo a los que están expuestos los vendedores por posibles contagios de COVID-19, además en la zona se instaló un dispensador de agua y jabón para lavado de manos e inspecciones por parte de la secretaria (sic) Municipal de Salud.”

1. El 18 de noviembre de 2021, el accionante, a través de su apoderado, explicó que tiene más de 16 años de ser comerciante informal, y que “actualmente se encuentra en la carrera 3, entre las calles 34 y 35 de la ciudad de Montería.” Dijo, además, que la administración no lo ha incluido en ningún programa institucional y, por el contrario, “quiso reubicarlo en un lugar donde se empeoró su situación económica, como también lo puso en riesgo de contraer covid 19, por lo apretado que estaban entre comerciante y comerciante (90 cm).” De otro lado, manifestó que de su actividad depende su núcleo familiar, especialmente su hija, que “nació con varias deformaciones y padecimientos (...).”

1. A través de Auto de 22 de noviembre de 2021, y con fundamento en el Artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte, se requirió nuevamente al accionante para que informara algunas cuestiones relacionadas con su retorno al sitio de trabajo en el que se encontraba antes del traslado del 18 de enero de 2021.<sup>30</sup>

1. El 2 de diciembre de 2021, el apoderado del accionante informó que (i) el accionante decidió regresar a su lugar de trabajo porque en donde había sido reubicado transitoriamente no contaba con garantías para su salud y su vida, y porque “no vendía lo suficiente para sostenerse él y su familia”; (ii) ese retorno se dio para la fecha de la tutela de primera instancia; y (iii) su permanencia en el referido sector ha sido permitida tácitamente por la Alcaldía (“porque la sentencia de segunda instancia colminó (sic) a la Alcaldía para que respete el distanciamiento social para evitar el contagio de covid 19”), la cual no le ha vuelto

a requerir que se traslade, aunque no le ha informado sobre algún programa de reubicación.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### a. Competencia

1. A continuación, la Sala (i) analizará la procedencia de las acciones de tutela. De superarse dicho análisis, (ii) estudiará si en alguno de los casos se configuró la carencia actual de objeto, en razón de la información recibida en sede de revisión. Y (iii) de ser negativa la respuesta a lo anterior, en los dos expedientes, establecerá el problema jurídico y pasará a resolverlo.

b. Análisis de procedencia. Las acciones de tutela cumplen con los requisitos de procedencia

1. De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, los requisitos de procedencia son los de (i) legitimación por activa, que consiste en que la acción de tutela puede ser usada por todas las personas cuyos derechos fundamentales se encuentren vulnerados o amenazados, por sí misma o por quien actúe a su nombre;<sup>31</sup> (ii) legitimación por pasiva, según el cual el amparo procede contra las acciones u omisiones de las autoridades públicas y -en ciertos eventos- de particulares;<sup>32</sup> (iii) inmediatez, que conlleva que no pueda transcurrir un tiempo excesivo, irrazonable o injustificado entre la actuación u omisión y el uso del amparo;<sup>33</sup> y (iv) subsidiariedad, que implica que la acción de tutela resulta procedente cuando no existen otros mecanismos de defensa judicial disponibles, cuando los mecanismos disponibles no resultan idóneos o eficaces para el caso concreto<sup>34</sup> o, cuando aun siéndolo, se requiere evitar la consumación de un perjuicio irremediable y se usa como mecanismo transitorio.<sup>35</sup>

1. En particular, tratándose del requisito de subsidiariedad en casos relacionados con el traslado o reubicación de vendedores informales, la Corte ha indicado que aun cuando existan otros medios de defensa judicial, el análisis de procedencia debe flexibilizarse<sup>36</sup> dada su condición de sujetos de especial protección constitucional.<sup>37</sup>

1. Al respecto, en la Sentencia T-424 de 2017<sup>38</sup> la Sala Tercera de Revisión sostuvo que “cuando se trata de solicitudes de amparo relacionadas con actos administrativos adoptados por autoridades administrativas en juicios de policía de restitución de bienes de uso público, la acción de tutela, por regla general, se torna improcedente, debido a la existencia de mecanismos ordinarios de defensa judicial.”<sup>39</sup> Sin embargo, precisó que “tal acción constitucional procederá: (i) como mecanismo definitivo, cuando el medio de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo carezca de idoneidad o eficacia para salvaguardar los derechos del peticionario o; (ii) como mecanismo transitorio de amparo, para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.”<sup>40</sup>

1. En el mismo sentido se pronunció la Sala Octava de Revisión en las sentencias T-701 de 2017<sup>41</sup> y T-090 de 2020<sup>42</sup> al advertir que, si bien este tipo de asuntos pueden discutirse en la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho -donde incluso pueden solicitarse medidas cautelares de urgencia-, estos mecanismos no son eficaces y que su exigencia implicaría imponer una carga desproporcionada a los vendedores informales, quienes no están en capacidad de soportarla debido a que son sujetos de especial protección constitucional. Similares consideraciones fueron plasmadas por la Sala Sexta de Revisión en la Sentencia T-607 de 2015 respecto del medio de control de reparación directa.<sup>43</sup> Así las cosas, la acción de tutela ha sido considerada como “el mecanismo de defensa judicial por excelencia” en este tipo de casos.<sup>44</sup>

1. De conformidad con los cuatro presupuestos de procedencia recién expuestos, la Sala constata que en esta oportunidad las acciones de tutela cumplen esos requisitos, como pasa



a explicar -siguiendo el mismo orden en el que fueron enunciados-.

1. En el expediente T-8.292.660 la acción de tutela (i) fue presentada por las tres personas que estiman vulnerados sus derechos fundamentales (la señora Linda Sharid Figueroa Delgado y los señores Herwing Gerardo Forero Delgado y Jorge Figueroa Ramírez); (ii) se dirige contra la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Gobierno de Bucaramanga, así como contra la Policía Metropolitana de Bucaramanga (vinculada durante el trámite de primera instancia), autoridades públicas a las que los accionantes señalan de desconocer sus derechos; (iii) fue instaurada de manera oportuna (4 de mayo de 2021), ya que la presunta conducta vulneradora data del 1 de abril de 2021, transcurriendo cerca de un mes entre las dos fechas; y (iv) es el mecanismo principal de defensa, dada la ineficacia de otros mecanismos judiciales.

1. Al respecto, es necesario resaltar que el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público del Municipio de Bucaramanga señaló, en sede de revisión, que el Municipio “en ningún momento ha determinado el traslado de los Accionantes”, por lo que de esta respuesta no puede inferirse la existencia de un acto administrativo en el que se hubiera determinado el traslado de vendedores informales y que pueda ser atacado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa por parte de los accionantes.

1. Por otra parte, al responder el requerimiento realizado en primera instancia, el Secretario del Interior del Municipio de Bucaramanga sostuvo que venía adelantando, “mediante trabajo coordinado con la Policía Metropolitana de Bucaramanga – MEBUC, acciones de recuperación de espacio público en los términos previstos en la Ley 1801 del 29 de julio de 2016.” Como se determinó en la citada Sentencia T-424 de 2017, cuando se controviertan “actos administrativos adoptados por autoridades administrativas en juicios de policía de restitución de bienes de uso público” si bien existe el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, este mecanismo debe ser analizado en el caso concreto en cuanto a su idoneidad y eficacia. En la situación de los accionantes, según la respuesta del Secretario del Interior,

tampoco se deriva la existencia de un acto administrativo proferido por esa entidad que hubiera ordenado su traslado. Adicionalmente, dado que los accionantes cuestionan las medidas correccionales de policía (con las que no se les permite continuar vendiendo en su ubicación habitual), aquellos tendrían que acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho,<sup>45</sup> pero ello implicaría imponerles una carga desproporcionada -como se sostuvo en las citadas sentencias T-701 de 2017 y T-090 de 2020- por cuanto son sujetos de especial protección constitucional. Esto, ya que se trata de personas que pertenecen a un grupo considerado vulnerable (vendedores informales) y se encuentran en precarias condiciones económicas<sup>46</sup> y laborales, de las cuales dependen para su sustento y el de sus familias.

1. Por su parte, en el expediente T-8.309.211 la acción de tutela (i) fue instaurada a través del apoderado judicial del señor Wilman Gilberto Atencio Gaviria (en el expediente se encuentra el correspondiente poder especial<sup>47</sup>), quien estima afectados sus derechos fundamentales; (ii) fue presentada contra la Alcaldía Municipal de Montería, entidad que, según el accionante, es la responsable de vulnerar sus derechos fundamentales; (iii) fue radicada el 29 de enero de 2021, once días después de que tuviera que trasladarse de su sitio habitual de trabajo; y (iv) aunque se adoptó un acto administrativo verbal (con el que se comunicó a los vendedores que a partir del 18 de enero de 2021 no podrían ubicarse en su sitio habitual de trabajo) que sería susceptible de control en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, esto implicaría imponer una carga desproporcionada, como se reseñó respecto del expediente T-8.292.660. Es necesario destacar que el accionante, dada su condición de vendedor informal semiestacionario, también es un sujeto de especial protección constitucional que depende de los ingresos que percibe de esa actividad para su supervivencia y la de su familia.<sup>48</sup> Al respecto, la Sala resalta que, según la información que el accionante remitió en sede de revisión, aquél tiene una hija menor de edad en condición de discapacidad.

1. Si bien las acciones de tutela son procedentes, antes de pasar al planteamiento y análisis del problema jurídico, la Sala debe determinar si se configuró el fenómeno de la carencia

actual de objeto, debido a la información recibida en sede de revisión.

d. Cuestión previa: análisis de la carencia actual de objeto

1. La Corte Constitucional ha señalado que hay situaciones en las que los supuestos de hecho que daban lugar a la eventual amenaza de violación o desconocimiento de derechos constitucionales fundamentales cesaron, desaparecieron o se superaron, dejando de existir el objeto jurídico respecto del cual la autoridad judicial, en sede constitucional, debía adoptar una decisión.<sup>49</sup>

1. Dicho fenómeno, denominado “carencia actual de objeto”, se configura en los siguientes eventos:<sup>50</sup> (i) hecho superado, se presenta cuando se satisfacen por completo las pretensiones del accionante a partir de la conducta desplegada por el agente transgresor;<sup>51</sup> (ii) daño consumado, se da en aquellas situaciones en las que se afectan de manera definitiva e irreversible los derechos fundamentales antes de que el juez de tutela logre pronunciarse sobre la petición de amparo;<sup>52</sup> o (iii) situación sobreviniente, comprende los eventos en los que la vulneración de los derechos fundamentales cesó por causas diferentes a las anteriores, como cuando el resultado no tiene origen en el obrar de la entidad accionada, porque un tercero o el accionante satisficieron la pretensión objeto de la tutela, o porque el actor perdió el interés, entre otros supuestos.<sup>53</sup> Asimismo, esta Corporación ha establecido que la ocurrencia de alguno de esos tres supuestos implican “la desaparición del supuesto básico del cual parte el artículo 86 de la Constitución”,<sup>54</sup> tornándose inane o superflua cualquier determinación acerca del fondo del asunto.<sup>55</sup>

1. Ahora bien, respecto de la actitud que deben adoptar los jueces de tutela cuando se presenta alguno de los anteriores supuestos, se ha indicado que si se está ante un daño consumado, “en estos casos resulta perentorio que el juez de amparo, tanto de instancia como en sede de Revisión, se pronuncie sobre la vulneración de los derechos invocados en la demanda, y sobre el alcance de los mismos”,<sup>56</sup> mientras que en los demás supuestos de

carencia actual de objeto no es imperioso que el juez de tutela haga una declaración de fondo sobre la materia. Sin embargo, y especialmente tratándose de la Corte Constitucional, se podrá realizar cuando sea necesario para, entre otros aspectos, (i) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela;<sup>57</sup> (ii) advertir sobre la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes;<sup>58</sup> (iii) corregir las decisiones judiciales de instancia;<sup>59</sup> o (iv) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental.<sup>60</sup>

1. Aunque en sede de revisión los accionantes manifestaron que otra vez se encontraban vendiendo ayacos en la Calle 56 con Carrera 17C -lugar al que pretendían retornar con la acción de tutela-, lo cierto es que especificaron que las autoridades municipales a veces los dejan laborar normalmente, pero en otras ocasiones les impiden ejercer su trabajo en ese sector o les exigen que levanten sus utensilios de trabajo, lo que los mantiene en una situación de zozobra. De esta manera, sus pretensiones no se han satisfecho por completo y sus derechos fundamentales siguen siendo amenazados por la conducta de las autoridades municipales, aspecto que estas no contravirtieron, a pesar de que la información recaudada en sede de revisión se puso a disposición de todas las partes e intervinientes.

1. Por el contrario, en el expediente T-8.309.211 sí se configuró la carencia actual de objeto por situación sobreviniente. El señor Wilman Gilberto Atencio Gaviria adujo que tenía un puesto de venta en la Carrera 3 con calles 34 y 35, en la ciudad de Montería, pero que el 18 de enero de 2021, por instrucciones de funcionarios de la Alcaldía, tuvo que trasladarse a la Calle 35 con Carrera 3. Instauró acción de tutela para que, entre otras cosas, que la Alcaldía lo reubicara en su sitio de trabajo habitual.

1. En sede de revisión, el accionante manifestó a través de su apoderado -el 18 de noviembre y el 2 de diciembre de 2021- que, por su propia decisión, se encuentra trabajando

nuevamente en la Carrera 3 con calles 34 y 35 desde la fecha en la que se profirió la sentencia de tutela de primera instancia (12 de febrero de 2021), lo que ha sido permitido tácitamente por la Alcaldía de Montería. De esta manera, la Sala estima que en este caso la vulneración de los derechos fundamentales del señor Wilman Gilberto Atencio Gaviria cesó por su propia conducta, y que no hay motivos que justifiquen una decisión de fondo. Sin embargo, dado que la Alcaldía de Montería manifestó que se encuentra adelantando “acciones con los vendedores informales semiestacionarios por medio de mesas de trabajo para definir una hoja de ruta y mejorar su condiciones y garantizar el derecho al trabajo”, la Sala la instará para que en el diseño e implementación de las medidas que adopte, tenga en cuenta los estándares constitucionales en la materia (ver infra, acápite “e” de las consideraciones), y que las medidas adoptadas comprendan al accionante.

1. Por tanto, la Sala procederá a plantear y resolver el problema jurídico únicamente respecto del expediente T-8.292.660, ya que en relación con el expediente T-8.309.211 declarará la carencia actual de objeto por situación sobreviniente.

d. Planteamiento del problema jurídico y metodología para su resolución

1. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional debe resolver el siguiente problema jurídico:

1. ¿Una alcaldía municipal (Alcaldía de Bucaramanga) vulnera el principio de confianza legítima y el derecho fundamental al trabajo de vendedores informales (Herwing Gerardo Forero Delgado, Linda Sharid Figueroa Delgado y Jorge Figueroa Ramírez) al impedir el desempeño de sus labores en el lugar que ha sido su sitio de trabajo -según afirmaron- durante varios años (8 años)?

1. Para abordar el estudio del problema jurídico, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia de la

Corte Constitucional sobre la armonización entre derecho al espacio público y derecho al trabajo de los vendedores informales, (ii) estudiará el caso concreto, y (iii) presentará una síntesis de la decisión.

e. La armonización entre derecho al espacio público y derecho al trabajo de los vendedores informales. Reiteración de jurisprudencia<sup>61</sup>

1. El Artículo 82 de la Constitución Política establece el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público<sup>62</sup> y por su destinación al uso común.<sup>63</sup> Para cumplir este mandato, la Carta asignó a las autoridades administrativas municipales, concejos y alcaldes, la competencia para regular los aspectos esenciales y protección del espacio público. Por un lado, el numeral 7° del Artículo 313 dispone que los concejos municipales son competentes para reglamentar los usos del suelo, y el Artículo 315 establece que los alcaldes tienen la obligación de acatar y hacer cumplir el ordenamiento jurídico, integrado por las normas que expida el concejo municipal, lo cual implica que deben hacer cumplir “las normas relativas a la protección y acceso al espacio público.”<sup>64</sup>

1. Por otra parte, la Corte ha referido que las ventas informales<sup>65</sup> son una forma de precariedad laboral en la que las personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad, ya que no cuentan con una relación salarial en las que se garantice su estabilidad laboral y la afiliación al sistema de seguridad social y en salud, aunado a que quienes recurren a esas actividades lo han hecho por la falta de oportunidades académicas o laborales, sumado a la escasez de recursos económicos.<sup>66</sup> Además, por lo general, se trata de trabajos mal remunerados en los que priman las cualidades individuales, son inciertas las oportunidades<sup>67</sup> y la manera en la que se desarrolla (espacios físicos, contingencias de seguridad, desalojos, sanciones etc.), y los ingresos fluctuantes.<sup>68</sup>

1. Esas circunstancias han sido tenidas en cuenta por esta Corporación, de cara a la cláusula material de igualdad contenida en el Artículo 13 de la Constitución, por lo que ha

determinado que, por regla general,<sup>69</sup> los vendedores informales son sujetos de especial protección constitucional, debido a que son una población en situación de vulnerabilidad y marginación social por sus condiciones de pobreza o precariedad económica -circunstancias que deben ser constatadas por el juez de tutela-<sup>70</sup> y, en consecuencia, requieren una mayor atención por parte del Estado.<sup>71</sup> Además, respecto de las situaciones en las que los derechos de los vendedores informales entren en tensión con el derecho al espacio público, la Corte ha señalado que “si las razones prevalentes para que perviva la economía informal, derivan de problemas estructurales de la política de pleno empleo por parte del Estado, la ausencia de oportunidades que además origina desigualdad social, lo que corresponde es armonizar los derechos que se encuentran en tensión (...).”<sup>72</sup>

1. Es decir, si bien el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público (en particular los alcaldes, como máxima autoridad del municipio), esta obligación encuentra límites en los derechos de las personas que, amparadas en el principio de buena fe,<sup>73</sup> se han dedicado a las actividades informales en esas zonas.<sup>74</sup> De esta manera, la recuperación del espacio público no puede derivar en arbitrariedad, ni desconocer los postulados del Estado Social de Derecho, por lo que debe respetarse el derecho al trabajo de los vendedores informales, conforme al principio de confianza legítima y con enfoque diferencial (incluyendo a todas las categorías de vendedores informales, de conformidad con lo establecido en el Artículo 3 de la Ley 1988 de 2019).<sup>75</sup>

1. La Corte ha señalado que los cambios generados por la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por los trabajadores informales vulneran el principio de confianza legítima<sup>76</sup> cuando (i) ocurren de modo intempestivo; (ii) suceden sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento del debido proceso; y (iii) no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas de subsistencia.<sup>77</sup>

1. Estas consideraciones no solo han sido útiles para estudiar casos concretos, sino también

para analizar algunas demandas contra el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016).

1. En la Sentencia C-211 de 2017 la Sala Plena revisó una demanda contra el Artículo 140 de la Ley 1801 (numeral 4, y parágrafos 2 -numeral 4- y 3), que establece que “ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes” es un comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio público -por lo que no debe efectuarse-, y que quien incurra en esa conducta será objeto de aplicación de una multa general tipo 1, aunado a que si el comportamiento de ocupación indebida<sup>78</sup> del espacio público se realiza dos veces o más, se impondrá además el decomiso o la destrucción del bien con que se incurra en tal ocupación.

1. La Sala declaró la exequibilidad simple del numeral 4 y la exequibilidad condicionada de los parágrafos 2 y 3 en el entendido “que cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo.” Lo anterior, teniendo en cuenta que “la preservación del espacio público no es incompatible con la protección que, a la luz de la Constitución, cabe brindar a las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a actividades informales en zonas consideradas como espacio público y frente a las cuales, al momento de aplicar las medidas correctivas, se tendrán en cuenta los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en los términos de la jurisprudencia constitucional.”<sup>79</sup>

1. Por otro lado, en la Sentencia C-489 de 2019<sup>80</sup> la Sala Plena examinó otra demanda dirigida contra el Artículo 140 de la Ley 1801 (numeral 6), que establece como un comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio público el “[p]romover o



facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente”. Para los demandantes, las expresiones “promover” o “facilitar” permitían a las autoridades de policía la facultad de sancionar a las personas que acuden a mercados informales (ambulantes o ubicados en el espacio público) para adquirir productos, lo que contrariaba el derecho a la libertad y la protección del derecho al trabajo en todas sus modalidades. La Sala declaró le exequibilidad condicionada de las expresiones cuestionadas por los demandantes, “en el entendido de que las mismas no comprenden conductas de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales en el espacio público”.

1. Al respecto, la Sala señaló que la norma tenía dos connotaciones. Entender que (i) la promoción y facilitación del espacio público permite imponer medidas correccionales a aquellas personas particulares que adquieren productos y mercancías de vendedores ambulantes o informales ubicados en el espacio público; o (ii) lo que es objeto de correctivo es la sanción a la promoción y facilitación de la cooptación del espacio público de actores que irregularmente pretenden su apropiación. Así, encontró que el primer escenario debía ser excluido, en tanto el deber de velar por la integridad del espacio público encuentra límites en los derechos fundamentales de las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a las actividades informales en esas zonas, “de manera que al sancionarse a quienes adquieren sus productos, se afecta y criminaliza el ejercicio del derecho del trabajo lo que de contera contraviene la cláusula constitucional del artículo 25 superior.”

1. Ahora bien, retomando lo relativo al respeto del principio de confianza legítima de los vendedores informales, en cuanto a las medidas que implementen las autoridades para la recuperación del espacio público la Corte ha advertido que (i) no pueden imponerse cargas desmedidas o desproporcionadas a quienes derivan su sustento de las ventas informales; (ii) el Estado tiene la obligación de crear una política de recuperación que contenga alternativas económicas adecuadas que se compadezcan con las circunstancias particulares de los afectados; y (iii) deben establecerse medidas complementarias y eficaces para contrarrestar los efectos negativos, de manera tal que las personas puedan preservar sus ingresos

mientras realizan su transición a la formalidad o a mecanismos de protección social que les permitan subvenir sus necesidades.<sup>81</sup>

1. En el mismo sentido, la Corte ha advertido que la protección de los derechos de los vendedores informales no se limita a su reubicación en otro lugar donde puedan ser nuevamente objeto de desalojo, por el contrario, el Estado asume la carga de localizarlos en un sitio que les permita el desarrollo de su actividad en similares condiciones; y que las políticas públicas que en materia de espacio público adelante la administración además de procurar la reubicación de los trabajadores informales también pueden ofrecer programas que conduzcan a la vinculación laboral en condiciones dignas.<sup>82</sup> Sobre lo anterior ha precisado que “la reubicación no es la única alternativa, pues las autoridades locales, en ejercicio de su autonomía, pueden definir cuáles van a ser las políticas, los programas, los proyectos y las medidas mediante los cuales va a garantizar en su municipio la integración social, el fomento del empleo, la formalización del comercio informal y, en general, las políticas de apoyo a la población que deriva su sustento de las ventas informales.”<sup>83</sup>

#### f. Análisis del caso concreto

1. Vistas las anteriores consideraciones, corresponde a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional determinar si la Alcaldía Municipal de Bucaramanga desconoció el principio de confianza legítima y vulneró el derecho fundamental al trabajo de Herwing Gerardo Forero Delgado, Linda Sharid Figueroa Delgado y Jorge Figueroa Ramírez, al impedir el desempeño de sus labores como vendedores informales en el lugar que ha sido su sitio de trabajo durante ocho años.<sup>84</sup>

1. Los accionantes manifestaron que desde 2013 trabajaban como vendedores informales de ayacos en la Calle 56 entre carreras 17C y 15 (en un andén “bastante ancho que permite el flujo de PEATONES sin ningún obstáculo”, en jornadas de 4:00 p.m. a 10:00 p.m.), en la ciudad de Bucaramanga, y que desde el 21 de abril de 2021, por instrucciones de

funcionarios de la Secretaría de Gobierno del Municipio, tuvieron que trasladarse a la Carrera 17C con Calle 56, lo que implicó la reducción en sus ventas debido a que en ese sector el andén donde se ubican es reducido y solo les permitían trabajar hasta las 7:00 p.m. Por tal motivo, presentaron acción de tutela para que la Alcaldía les permita seguir trabajando en el primer lugar, en las mismas condiciones en que venían desempeñando sus labores.

1. Al responder la acción de tutela, el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público del Municipio de Bucaramanga indicó -entre otras cosas- que (i) las actuaciones adelantadas por la Secretaría del Interior o por la Policía Nacional encaminadas a proteger y preservar el espacio público obedecen al ejercicio de las facultades y competencias que les asigna el ordenamiento jurídico; (ii) el Municipio cuenta con una oferta institucional para quienes cumplan con el perfil requerido; y (iii) los accionantes manipulan alimentos sin los protocolos de bioseguridad o sin cumplir las condiciones fitosanitarias que impone esa actividad.

1. Adicionalmente, en sede de revisión el referido Director señaló que (i) desde octubre de 2020 la Administración puso en marcha una nueva caracterización de vendedores informales, pero que esto no ha aplicado en el sector donde están ubicados los accionantes, por cuanto no están incluidos en los censos de vendedores informales; (ii) existen programas de reubicación en centros comerciales y plazas de mercado, sin detallar si los accionantes podían postularse; y (iii) que el Municipio “en ningún momento ha determinado el traslado de los Accionantes. (...) Los Accionantes están haciendo alusión a una actuación de policía adelantada conforme el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 (...), el cual establece las condiciones bajo las cuales se debe desarrollar toda actividad comercial, competencias atribuidas a la Policía Nacional, (...) en cuanto a la conservación y preservación del espacio público y así evitar que las conductas y sus consecuencias trasciendan a un problema de carácter judicial e inclusive de carácter penal.”

1. Por su parte, el Secretario del Interior del Municipio de Bucaramanga sostuvo que “viene

adelantando mediante trabajo coordinado con la Policía Metropolitana de Bucaramanga – MEBUC, acciones de recuperación de espacio público en los términos previstos en la Ley 1801 del 29 de julio de 2016 (...). En particular, destacó que, de conformidad con el Artículo 140 -numeral 6- de esa norma, no pueden realizarse comportamientos consistentes en “[p]romover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente (...).” (Subrayas del interviniente).

1. A su vez, el Comandante de Estación de Policía Sur indicó que en el sector donde trabajan los accionantes se han adelantado procedimientos de acompañamiento a las autoridades administrativas en materia de recuperación del espacio público.

1. De otro lado, cuando impugnaron la sentencia de primera instancia, los accionantes resaltaron, respecto de la oferta de programas institucionales, que estas solo estaban disponibles para los vendedores informales censados (barrios Real de Minas, Centro y Cabecera del Llano), entre los que no se incluían los que trabajaban en el barrio Ricaurte. Asimismo, en sede de revisión informaron que nuevamente se encuentran laborando en la Calle 56 con Carrera 17C y Carrera 15, y que las autoridades municipales a veces los dejan laborar normalmente, pero otras veces les exigen que se trasladen o levanten sus utensilios de trabajo, lo que los mantiene en una situación de zozobra.

1. Sobre este último punto la Sala ya refirió que no se configuraba ninguno de los supuestos de carencia actual de objeto, ya que las pretensiones de los accionantes no se han satisfecho por completo y sus derechos fundamentales continúan siendo amenazado. Esto, en la medida que su permanencia en el sitio habitual de trabajo no está garantizada y depende de la determinación de las autoridades municipales, según refirieron estos y no fue desvirtuado por las accionadas.

1. Ahora bien, aunque el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del

Espacio Público de Bucaramanga afirmó que el municipio no ha ordenado el traslado de los accionantes, lo cierto es que (i) también dijo que los accionantes se referían -y cuestionaban- una actuación de policía adelantada conforme a la Ley 1801 de 2016, y las labores desplegadas por la Secretaría del Interior o la Policía Nacional encaminadas a proteger y preservar el espacio público. Además, (ii) el Secretario del Interior del Municipio de Bucaramanga expuso que viene adelantando, de manera coordinada con la Policía Metropolitana de Bucaramanga, acciones de recuperación del espacio público; y (iii) el Comandante de Estación de Policía Sur también explicó que en el sector donde trabajan los accionantes se han adelantado procedimientos de recuperación del espacio público. Aunado a ello, (iv) los demandantes adjuntaron en la acción de tutela dos fotografías, en una de las cuales se ven dos personas que, según aquellos, son funcionarios de la Secretaría de Gobierno (aparecen en un andén vacío frente de una pared amarilla, que es el sector donde los accionantes dijeron que era su sitio habitual de trabajo).

1. Por lo tanto, se infiere que las afirmaciones de los accionantes son ciertas, en cuanto a los impedimentos que han enfrentado para realizar su ventas en el lugar donde normalmente se ubican, lo que lleva a la Sala a concluir que las autoridades accionadas han desconocido el principio de confianza legítima y, en consecuencia, su derecho fundamental al trabajo. La Sala destaca que no son de recibo las consideraciones plasmadas por el juez de segunda instancia, en el sentido que si bien los accionantes, al momento de adoptar esa decisión, se encontraban ejerciendo su actividad informal en otro sector cercano, continuaban percibiendo ingresos (aunque admitió que enfrentaban inconvenientes de carácter logístico por lo exiguo del espacio donde se ubican). Al respecto, es necesario reiterar que las reubicaciones deben realizarse respetando el principio de confianza legítima y, desde luego, asegurando la realización de las actividades informales en similares condiciones.

1. Lo anterior se ve reforzado, en la medida en que las autoridades accionadas no demostraron que sus actuaciones (i) no hubieran sido intempestivas; (ii) hayan contado con un aviso previo o luego de adelantar un trámite administrativo en el que se haya respetado el debido proceso de los accionantes; ni (iii) que hubieran evaluado su situación concreta.

1. Esto no implica que el municipio no pueda velar por la integridad del espacio público o, incluso, adelantar políticas públicas encaminadas a la reubicación de los vendedores informales, solo que ello debe realizarse de conformidad con los estándares constitucionales en la materia. Para ello debe tener en cuenta las garantías que se derivan del principio de confianza legítima y el derecho al trabajo de los vendedores informales (ver supra, acápite “e” de las consideraciones).

1. Por otra parte, aunque el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público del Municipio de Bucaramanga expresó que los accionantes manipulaban alimentos sin los protocolos de bioseguridad, lo cierto es que no presentó soportes que respaldaran su afirmación. Y aunque en caso de presentarse ese tipo de incumplimientos pueden adoptarse las medidas previstas en el ordenamiento jurídico (Cfr. Ley 1801 de 2016), la consecuencia jurídica no puede ser la de impedir el desempeño de sus labores en su lugar habitual o trasladar intempestivamente a los vendedores informales. Por un lado, porque como se ha reiterado, ello puede desconocer el principio de confianza legítima y el derecho al trabajo en caso de que no se sigan los estándares constitucionales, y por otro, porque esa medida no es pertinente para lograr el cumplimiento del manejo sanitario de los alimentos.

1. Finalmente, llama la atención de la Sala que el Secretario del Interior del Municipio de Bucaramanga manifestó que las medidas adoptadas respecto de los vendedores informales se adelantaron de conformidad con el Artículo 140 -numeral 6- de la Ley 1801 de 2016, en el entendido que no pueden realizarse comportamientos consistentes en “[p]romover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente (...)” (subrayas del Secretario). Al respecto, es conveniente reiterar que en la Sentencia C-489 de 2019 la Sala Plena dilucidó el contenido y alcance de esa norma, “en el entendido de que las mismas no comprenden conductas de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales en el espacio público”, por lo que su

objeto es sancionar la promoción y facilitación de la cooptación del espacio público de actores que irregularmente pretenden su apropiación. De esta manera, en la aplicación de la norma debe velarse por respetar los derechos fundamentales de las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a las actividades informales en el espacio público.

1. De conformidad con lo expuesto, la Sala Primera de Revisión revocará la sentencia de tutela proferida el 4 de junio de 2021 por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bucaramanga, mediante la cual confirmó la providencia dictada el 14 de mayo de 2021 por el Juzgado Veintisiete Civil Municipal de Bucaramanga, que negó la acción de tutela. En su lugar, concederá el amparo del derecho al trabajo de Linda Sharid Figueroa Delgado, Herwing Gerardo Forero Delgado y Jorge Figueroa Ramírez, y ordenará a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga -a través de las dependencias correspondiente- y a la Policía Metropolitana de Bucaramanga que no impidan que los accionantes laboren en su sitio habitual de trabajo (Calle 56 entre carreras 17C y 15). Lo anterior, sin perjuicio de las facultades con las que cuenta el Municipio para velar por la integridad del espacio público, lo cual debe realizarse de conformidad con los estándares constitucionales en la materia. En particular, es importante reiterar (ver *supra*, párrafo 71) que la reubicación no es la única alternativa, pues las autoridades locales, en ejercicio de su autonomía, pueden definir cuáles van a ser las políticas, los programas, los proyectos y las medidas mediante los cuales va a garantizar en su municipio la integración social, el fomento del empleo, la formalización del comercio informal y, en general, las políticas de apoyo a la población que deriva su sustento de las ventas informales.

#### g. Síntesis de la decisión

1. Correspondió a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional estudiar las acciones de tutela instauradas por (i) Herwing Gerardo Forero Delgado, Linda Sharid Figueroa Delgado y Jorge Figueroa Ramírez contra la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Gobierno de Bucaramanga (expediente T-8.292.660); y (ii) Wilman Gilberto Atencio Gaviria contra la Alcaldía Municipal de Montería (expediente T-8.309.211). Los accionantes mencionaron que

eran vendedores informales, y que fueron trasladados -o se les impidió realizar sus labores en el sitio habitual- de manera arbitraria por las accionadas. En consecuencia, instauraron acción de tutela en aras de la protección de sus derechos fundamentales, y para que se ordenara a las entidades demandadas que permitieran su retorno al que era su sitio habitual de trabajo.

1. Luego de verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia, la Sala determinó que se configuró la carencia actual de objeto por situación sobreviniente en el caso del señor Wilman Gilberto Atencio Gaviria contra la Alcaldía Municipal de Montería (expediente T-8.309.211), por cuando en sede de revisión manifestó que, por su propia decisión, desde febrero de 2021 se encontraba trabajando en el sitio al que pretendía retornar con la acción de tutela, lo que era permitido tácitamente por la Alcaldía de Montería. No obstante, como esta entidad manifestó que se encuentra adelantando acciones para mejorar las condiciones laborales de los vendedores informales semiestacionarios, la Sala determinó que la instaría para que en el diseño e implementación de las medidas que adopte, tenga en cuenta los estándares constitucionales, y que las medidas adoptadas comprendan al accionante.

1. Posteriormente, la Sala señaló que le correspondía determinar si la Alcaldía Municipal de Bucaramanga desconoció el principio de confianza legítima y vulneró el derecho fundamental al trabajo de Herwing Gerardo Forero Delgado, Linda Sharid Figueroa Delgado y Jorge Figueroa Ramírez (expediente T-8.292.660), al impedir el desempeño de sus labores como vendedores informales en el lugar que ha sido su sitio de trabajo durante ocho años.

1. Después de reiterar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la armonización entre derecho al espacio público y derecho al trabajo de los vendedores informales, la Sala concluyó que las autoridades accionadas desconocieron el principio de confianza legítima y, en consecuencia, el derecho fundamental al trabajo de los accionantes, por cuanto les impidieron continuar laborando en el sitio habitual donde desempeñaban sus funciones, por lo que tuvieron que trasladarse. Ello se dio manera intempestiva, sin realizar un aviso previo



o luego de adelantar un trámite administrativo en el que se haya respetado el debido proceso, y sin haber evaluado la situación concreta de los accionantes.

1. Por tanto, la Sala decidió revocar las sentencias de tutela de instancia (que habían negado el amparo) y, en su lugar, tuteló el derecho al trabajo de los accionantes, ordenando a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga y a la Policía Metropolitana de Bucaramanga que no impidan que los accionantes laboren en su sitio habitual de trabajo. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades con las que cuenta el Municipio para velar por la integridad del espacio público, lo cual debe realizarse de conformidad con los estándares constitucionales.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de tutela proferida el 17 de marzo de 2021 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería, que confirmó parcialmente la sentencia dictada el 12 de febrero de 2021 por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Montería, con la cual negó la acción de tutela; y, en su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por situación sobreviniente de la acción de tutela instaurada por Wilman Gilberto Atencio Gaviria (expediente T-8.309.211), de acuerdo con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- INSTAR a la Alcaldía Municipal de Montería para que en el diseño e implementación de las medidas que viene adelantando para mejorar las condiciones laborales de los vendedores informales semiestacionarios, tenga en cuenta los estándares constitucionales en la materia, y que las medidas adoptadas comprendan al accionante.

TERCERO.- REVOCAR la sentencia de tutela proferida el 4 de junio de 2021 por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bucaramanga, mediante la cual confirmó la providencia dictada el 14 de mayo de 2021 por el Juzgado Veintisiete Civil Municipal de Bucaramanga, que negó la acción de tutela. En su lugar, TUTELAR el derecho al trabajo de Linda Sharid Figueroa

Delgado, Herwing Gerardo Forero Delgado y Jorge Figueroa Ramírez (expediente T-8.292.660).

CUARTO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga -a través de las dependencias correspondientes- y a la Policía Metropolitana de Bucaramanga, no impedir que los accionantes laboren en su sitio habitual de trabajo. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades con las que cuenta el Municipio para velar por la integridad del espacio público, lo cual debe realizarse de conformidad con los estándares constitucionales en la materia.

QUINTO.- LIBRAR las comunicaciones -por la Secretaría General de la Corte Constitucional-, así como DISPONER las notificaciones a las partes -a través de los juzgados de primera instancia-, de conformidad con lo previsto en el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO.- REMITIR a los respectivos jueces de tutela de primera instancia el expediente digitalizado de los procesos de tutela de la referencia.

Cópiese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA T-073/22

VENDEDOR INFORMAL-Protección especial de las personas que se dedican a las ventas ambulantes debido a su situación de vulnerabilidad (Aclaración de voto)

(...) debe acreditarse en cada caso concreto la precariedad económica, la marginación social o la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que se dedican al comercio informal, para predicar de ellas la calidad de sujetos de especial protección constitucional (...)

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO OCUPADO POR VENEDORES INFORMALES-Elementos para la aplicación del principio de confianza legítima y buena fe (Aclaración de voto)

Expediente: Expedientes T-8.292.660 y T-8.309.211 (acumulados).

Acciones de tutela instauradas por Herwing Gerardo Forero Delgado, Linda Sharid Figueroa Delgado y Jorge Figueroa Ramírez contra la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Gobierno de Bucaramanga (T- 8.292.660); y Wilman Gilberto Atencio Gaviria contra la Alcaldía Municipal de Montería (T-8.309.211)

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, aclaro mi voto frente a la sentencia T-073 de 2022 proferida por la Sala Primera de Revisión, pues aun cuando comparto el resolutivo de dicha providencia<sup>85</sup>, considero que, en primer lugar, en el análisis de procedencia de las acciones de tutela acumuladas debieron exponerse las razones para justificar que los vendedores informales podían ser considerados como sujetos de especial protección constitucional; y, en segundo lugar, en el examen de fondo del caso concreto expuesto en el expediente T-8.292.660, se debió profundizar en la acreditación del principio de confianza legítima.

1. No todo vendedor informal tiene la calidad de sujeto de especial protección constitucional. En el análisis de procedencia de las acciones de tutela acumuladas en la sentencia T-073 de 2022, se afirma que los accionantes, por su sola condición de vendedores informales, deben ser considerados como sujetos de especial protección constitucional, al tratarse de un grupo vulnerable que se encuentra en precarias condiciones económicas y laborales, de las cuales depende su sustento y el de su familia (expediente T-8.292.66086 y expediente T-8.309.211)<sup>87</sup>.

1. Sin embargo, en el acápite “e” de las consideraciones generales de la sentencia, en concreto, en el párrafo 62, se explica que dicha condición opera como una regla general, por lo que debe acreditarse en cada caso concreto la precariedad económica, la marginación social o la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que se dedican al comercio informal, para predicar de ellas la calidad de sujetos de especial protección constitucional, al amparo de la cláusula de realización de la igualdad material contenida en el artículo 13 de la Carta. Para el efecto, la propia sentencia señala que deben tenerse en cuenta criterios como los ingresos fluctuantes, la carencia de una afiliación al sistema de seguridad social, la falta de preparación académica, la escasez de recursos económicos y la manera en la que se desarrolla su actividad (v.gr. espacios físicos reducidos y al aire libre, contingencias de seguridad, desalojos, sanciones, etc.)

1. En el apartado destinado al análisis de procedencia de las acciones de tutela acumuladas no fueron considerados tales criterios, pues tan solo se tuvo en cuenta la condición nominativa de ser vendedores informales, sin constatar que los accionantes realmente se encontrasen en una situación de vulnerabilidad y marginación social que conduzca a que sean considerados como sujetos de especial protección constitucional. Tal omisión, aun cuando no afecta las decisiones que fueron adoptadas, sí supone una mayor carga argumentativa para flexibilizar el requisito de subsidiariedad, cuya valoración debe tenerse en cuenta en casos de personas que se dedican al comercio informal.

1. La acreditación del principio de confianza legítima no depende tan solo de la condición de vendedor informal y del proceso adelantado para recuperar el espacio público, sino que se sujeta a la verificación varios requisitos que han sido desarrollado jurisprudencialmente. Al efectuar el análisis del caso concreto del expediente T-8.292.660, la sentencia T-073 de 2022 hizo un recuento de lo expresado por los accionantes y las autoridades accionadas y concluyó que estas últimas desconocieron el principio de confianza legítima y, en consecuencia, el derecho fundamental al trabajo de los demandantes. De otra parte, la sentencia señaló que las autoridades accionadas no demostraron que sus actuaciones “...(i) no hubieran sido intempestivas; (ii) hayan contado con un aviso previo o luego de adelantar un trámite administrativo en el que se haya respetado el debido proceso de los accionantes; ni (iii) que hubieran evaluado su situación concreta”<sup>88</sup>.

1. A pesar de las consideraciones expuestas, considero que la sentencia debió profundizar en la acreditación del principio de confianza legítima, de acuerdo con los criterios establecidos en la sentencia T-424 de 2017. En dicha providencia, esta corporación señaló que existe una expectativa objetiva de estabilidad de una situación a favor de los vendedores informales, la cual es susceptible de amparo, cuando se evidencia que:

“(i) Existen actos o hechos de la Administración concluyentes, inequívocos, verificables y objetivados que permiten predecir con un alto grado de probabilidad o de certeza que las expectativas que han sido creadas, promovidas o toleradas por el Estado en torno a la estabilidad o proyección futura de determinadas situaciones jurídicas favorables o al acaecimiento ulterior de un hecho esperado, en modo alguno, se verán perturbadas o frustradas como consecuencia del actuar sorpresivo de las autoridades.

(ii) A partir de dichos actos u hechos inequívocos, concluyentes, verificables y objetivados, la actuación posterior de la administración, reafirmaron los mismos, por lo que se propició el surgimiento de expectativas legítimas y que generaron la confianza, cuya frustración derivaría en una imposibilidad o frustración de expectativas.

(iii) El vendedor informal debe demostrar que ha actuado de buena fe, obrando prudente y diligentemente.

(iv) En caso de que la administración, frustre dichas expectativas, el juez constitucional debe ponderar, proporcional y armoniosamente, los derechos a la defensa del espacio público y al trabajo amparado por la confianza legítima”.

1. En este sentido, considero que en la sentencia T-073 de 2022 han debido acreditarse con suficiencia los citados presupuestos jurisprudenciales, en particular, la diligencia y buena fe de las actuaciones desplegadas por los accionantes, circunstancia que, de haber ocurrido, despejaría cualquier duda o discusión sobre el amparo otorgado.

Fecha ut supra,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

1 El juez de tutela de segunda instancia reiteró la improcedencia del retorno al sitio de trabajo.

2 Escrito de tutela, folio 3.

3 Escrito de tutela, folio 2.

4 La señora Figueroa y los señores Forero y Figueroa sostuvieron que el Centro Comercial había presentado una acción popular para no permitir trabajadores informales en el sector, y que habría sido resuelta a su favor. Sin embargo, resaltaron que su sitio de trabajo “no se encuentra ubicado junto a SAN ANDRESITO LA ISLA, está ubicado al otro lado de la (...) calle (...).”

5 “(...) en la CARRERA 17 CON Calle 35 – Parque SAGRADA FAMILIA, y Calle 35 con Carrera 15, Carrera 14, Carrera 13 (...).”

7 Para demostrar lo anterior, solicitaron que se tuviera como testigos a dos personas (página 2 de la impugnación).

8 Así, sostuvo que no existía “certeza en punto a que la administración municipal durante el lapso en que dicen haber permanecido los accionantes frente al parqueadero ubicado en la calle 56 con carrera 17 C de la ciudad de Bucaramanga, no hubiera realizado acciones preventivas para la recuperación del espacio público (...).”

9 Específicamente, señaló que de acuerdo con una certificación expedida el 3 de octubre de 2020 por un contador, “obtenía unas ganancias que equivalen a \$1.500.000. mensuales, con los que sostenía a su familia”. Además, al responder uno de los requerimiento efectuados en sede de revisión, sostuvo que desempeña su actividad laboral desde hace dieciséis años.

10 Documento PDF de la acción de tutela, páginas 21 a 29.

11 Según indicó en la acción de tutela, “muchos comerciantes informales que estaban en la misma situación o peor, es decir tenían carretas, cajones rodantes etc, en la administración pasada fueron reubicados y en estos momentos gozan de un kiosco metálico en acero inoxidable con el que han dejado atrás el inconveniente de tener que trasportar y pagar parqueadero para guardar su puesto de trabajo.”

12 Documento PDF de la acción de tutela, páginas 19 y 20.

13 Señaló que se encuentra censado como tal. Al respecto, adjuntó un documento de 18 de febrero de 2019 de la Secretaría de Gobierno Municipal de Montería, con un listado de “vendedores estacionarios ubicados sobre la Calle 35 entre las carreras 2 y 5 del Centro de la Ciudad” (documento PDF de la acción de tutela, páginas 13 y 14). El nombre del accionante y otras personas aparece escrito a mano.

14 “Artículo 3°. Para los efectos de la presente ley, los vendedores informales se clasifican de la siguiente manera: // (...) b) Vendedores informales semiestacionarios: Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos, tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías; (...).”

15 El accionante no precisó la fecha.

16 Alegó que pasó a percibir -en promedio- ingresos mensuales de \$350.000 (de acuerdo con

una certificación firmada por un contador el 27 de enero de 2021).

17 El accionante adjuntó cuatro fotos (documento PDF de la acción de tutela, páginas 15 a 18), que dan cuenta que entre su puesto de venta y el de otra persona hay una distancia de 90 centímetros, aproximadamente.

18 Por cuanto estaba directamente relacionada con las pretensiones objeto de la petición de tutela, por lo cual no resultaba procedente “decretar la misma antes de realizar el correspondiente estudio al momento de fallar de fondo y de manera definitiva la (...) acción constitucional, procurando de paso garantizar el derecho de defensa que le asiste a la parte accionada.”

19 Específicamente, tres documentos: (i) el censo de los comerciantes informales donde aparece registrado el accionante, (ii) el listado de comerciantes informales semiestacionarios reubicados en los últimos seis años en el Centro de la ciudad, y (iii) el listado de comerciantes informales semiestacionarios que van a ser reubicados con módulos o kioskos, y “los diseños y las políticas públicas tendientes a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación del espacio público.”

20 Al respecto, adjuntó (i) la copia de un censo, (ii) el listado de comerciantes informales ubicados en el Pasaje Comercial del Ríos y Pasaje de Flores, y (iii) constancia sobre la una jornada de socialización de diseños y el listado de asistencia (documento PDF de la contestación de la acción de tutela, páginas 4 a 34).

21 El certificado al que hace alusión el Juzgado fue adjuntado por el accionante al derecho de petición que presentó el 3 de noviembre de 2020 a la Alcaldía de Montería.

22 Conformada por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo.

23 La selección estuvo basada en los criterios objetivos de “asunto novedoso” y “exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental”, y el criterio subjetivo de “urgencia de proteger un derecho fundamental.” El Auto de la Sala de Selección fue notificado el 15 de septiembre de 2021. En esa fecha también fue repartido el expediente al Despacho de la suscrita Magistrada.



24 “Artículo 64. Pruebas en revisión de tutelas. Con miras a la protección inmediata y efectiva del derecho fundamental vulnerado y para allegar al proceso de revisión de tutela elementos de juicio relevantes, el Magistrado sustanciador, si lo considera pertinente, decretará pruebas. Una vez se hayan recepcionado, se pondrán a disposición de las partes o terceros con interés por un término no mayor a tres (3) días para que se pronuncien sobre las mismas, plazo durante el cual el expediente quedará en la Secretaría General. (...).”

25 Información relacionada con (i) su situación laboral actual, (ii) el sitio en el que se encuentran desarrollando sus labores -en caso de haber continuado con su actividad de vendedores informales-, y (iii) si la Alcaldía de Bucaramanga les informó de la existencia de algún programa institucional relacionado con la reubicación de vendedores informales, y si actualmente formaban parte de alguno.

26 Se requirió a la Alcaldía de Bucaramanga para que respondiera (i) si los accionantes se encontraban inscritos en algún censo de vendedores informales, (ii) qué oferta institucional de reubicación de vendedores informales existe para que los accionantes puedan postularse, (iii) si al trasladarlos les informó acerca de la existencia de alguna oferta institucional en la materia, y (iv) qué criterios tuvo en cuenta para determinar el traslado de los accionantes mientras que, según estos, en el mismo sector continuaban desarrollando sus labores otros vendedores informales.

27 Se preguntó al accionante (i) desde cuándo desempeña sus labores de vendedor informal, (ii) su situación laboral actual y el sitio en el que se encuentran desarrollando sus labores -en caso de haber continuado con su actividad de vendedores informales-, y (iii) si actualmente formaban parte de algún programa institucional relacionado con reubicación de vendedores informales semiestacionarios.

28 Se pidió a la Alcaldía de Montería que informara (i) si actualmente el accionante se encuentra inscrito en algún censo de vendedores informales semiestacionarios, (ii) si ya cuenta con una oferta institucional específica, relacionada con la reubicación de vendedores informales semiestacionarios, a la que el accionante pueda postularse, (iii) qué ha sucedido con las mesas de trabajo que venían adelantando con los vendedores informales semiestacionarios (enunciadas en la respuesta a la acción de tutela), y (iv) qué medidas ha adelantado para dar cumplimiento a la sentencia de tutela de segunda instancia,

relacionadas con la orden de realizar las acciones necesarias para la distribución del espacio público y garantizar el distanciamiento, así como el diseño de metodologías, políticas y escenarios encaminados a mitigar el contagio de Covid-19.

29 Para demostrar lo anterior, se adjuntaron algunas fotos y copias del registro de asistencia a la reunión de 18 de marzo de 2021.

30 En concreto, se le preguntó: “(i) ¿Cuál es la razón por la que volvió a estar ubicado -para el ejercicio de sus labores- en la Carrera 3 con calles 34 y 35? Es decir, explique si eso se debió a su propia voluntad, una determinación de las autoridades municipales u otra circunstancia. // (ii) ¿Cuándo regresó a ese sitio de trabajo? // (iii) ¿En qué condiciones se encuentra desempeñando sus labores? Es decir, explique si su permanencia en la Carrera 3 con calles 34 y 35 es permitida por las autoridades municipales, o si estas continúan solicitando su traslado a otro punto de la ciudad.”

32 Específicamente, la Corte ha señalado que la procedencia contra particulares se da cuando estos -de acuerdo con el Artículo 42 del Decreto 2591 de 1991- prestan servicios públicos, o cuando existe una relación -del accionante frente al accionado- de indefensión (concepto de carácter fáctico que se configura cuando una persona se encuentra en un estado de debilidad manifiesta frente a otra) o subordinación (entendida como la existencia de una relación jurídica de dependencia, como la que se presenta entre los trabajadores frente a sus empleadores). Ver Sentencias T-1015 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis, fundamento jurídico N° 3; T-015 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 7; T-029 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 5; T-626 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 3.1.5; T-678 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, fundamento jurídico N° 4; T-430 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 8.1.; y T-532 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 60.

33 Sentencias T-158 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, fundamento jurídico N° 19; SU-189 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. María Victoria Calle Correa. SV. Juan Carlos Henao Pérez, fundamento jurídico N° 2; T-374 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 4.1.3; T-246 de 2015. M.P.

(e) Martha Victoria Sáchica Méndez, fundamento jurídico N° 2.3.; T-060 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 27; SU-391 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 62; SU-049 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 3.4.; y T-195 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís, fundamento jurídico N° 4.4.

34 La idoneidad se refiere a la aptitud material del mecanismo judicial para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, lo que ocurre cuando el medio de defensa se corresponde con el contenido del derecho, mientras que la eficacia hace alusión al hecho que el mecanismo esté diseñado de forma tal que brinde de manera oportuna e integral una protección al derecho amenazado o vulnerado. Ver sentencias T-798 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 4; SU-772 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, fundamento jurídico N° 5.2.; y T-290 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 52.

35 La jurisprudencia constitucional ha fijado los siguientes elementos para considerar cuándo se está ante la posible configuración de un perjuicio irremediable: (i) que se esté ante un perjuicio inminente o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño; (ii) el perjuicio debe ser grave, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona; (iii) se requieran de medidas urgentes para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y (iv) las medidas de protección deben ser impostergables, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable. Ver sentencias T-235 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 1.2; T-627 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico N° 6.2.1.5; T-549 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 5.1; T-209 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 5; T-195 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís, fundamento jurídico N° 4.3.; y T-290 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 53.

36 Sentencias T-244 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, fundamento jurídico N° 6.2.;

T-231 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, fundamento jurídico N° 4.1.3.4.; T-481 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 3.2.; T-692 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 1; T-067 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 3.2.; T-701 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico N° 4.3.; T-424 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 33.; y T-090 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, fundamento jurídico N° 26.

37 La calidad de sujetos de especial protección constitucional de los vendedores informales se explicará infra, en el acápite “e” de las consideraciones.

38 Sentencia T-424 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

39 Sentencia T-424 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 36.

40 Idem. En el caso concreto determinó que la acción de tutela era procedente porque: “(i) se trata[ba] de una mujer sin profesión u oficio, por lo que prima facie se evidencia[ba] una potencial vulneración de los derechos al mínimo vital y al trabajo, además de la presunta afectación al principio de confianza legítima (...); (ii) de escasos recursos; (iii) que respond[ía] económicamente por su cónyuge, su hijo y tres adultos mayores; (iv) que desde hace aproximadamente cuatro (4) años su manutención y la de su núcleo familiar dependía, exclusivamente, de la venta informal de alimentos que realizaba, con ayuda de su cónyuge, en el inmueble que demolió la entidad accionada, y (v) que la accionante agotó los recursos administrativos dentro del proceso de restitución del espacio público, recursos que le fueron negados por la administración.” Ibidem., fundamento jurídico N° 39.

41 Sentencia T-701 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico N° 4.4.

42 Sentencia T-090 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, fundamento jurídico N° 26.

43 Sentencia T-607 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento jurídico N° 4.4.

44 Sentencias T-481 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 3.2.; y T-151 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 16.

45 Así se refirió la Sala Novena de Revisión al estudiar un caso similar. Ver Sentencia T-703 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 6.2.

46 Los accionantes manifestaron que “por causa de la PANDEAMIA del COVID-19 y a Decretos que profirió el Gobierno Nacional, que prohíben trabajar en nuestro sitio de trabajo (...), aún tenemos deudas del dineros que nos prestaron familiares y amigos para sufragar los gastos de nuestros hogares (...), afectando aún más nuestra situación económica que es precaria” (negrillas originales). Escrito de tutela, folio 6.

47 Expediente digital T-8.309.211. Documento PDF de la acción de tutela, página 9.

48 Como se mencionó en los antecedentes (supra, notas al pie N° 9 y 16) el accionante manifestó que, de acuerdo con una certificación expedida el 3 de octubre de 2020 por un contador, “obtenía unas ganancias que [equivalían] a \$1.500.000. mensuales, con los que sostenía a su familia” y que, con ocasión de su reubicación, pasó a percibir -en promedio- ingresos mensuales de \$350.000 (de conformidad con la certificación firmada por un contador el 27 de enero de 2021).

49 Sentencias T-388 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. AV. Juan Carlos Henao Pérez, fundamento jurídico N° 3; y T-532 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 63.

50 Sentencias T-200 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada, fundamento jurídico N° 1; T-557 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico N° 2.2.6.; y T-532 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 3.2.

51 Sentencias T-533 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, fundamento jurídico N° 5; T-970 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SVP. Mauricio González Cuervo, fundamento jurídico N° 2.4; y T-264 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. (e) Hernán Correa Cardozo, fundamento jurídico N° 2.1.

52 Sentencias SU-540 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis. SV. Humberto Antonio Sierra Porto. AV. Nilson Pinilla Pinilla, fundamento jurídico N° 7.3.2; T-147 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV: Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento jurídico N° 13; y SU-150 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SV. Paola Andrea Meneses Mosquera. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 235.

53 Sentencias T-481 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico N° 4.1; y T-543 de

2017. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 4.2.

54 Sentencias T-519 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, fundamento jurídico N° 3; y T-087 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento jurídico N° 3.

55 Sentencias T-314 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, fundamento jurídico N° 2.2.; y T-532 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 64.

56 Sentencias T-170 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, fundamento jurídico N° 4; T-570 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, fundamento jurídico N° 2.2.; y T-543 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 4.2.

57 Sentencias T-070 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 57; T-343 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo, fundamento jurídico N° 3.3.2.; y SU-522 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 53.

58 Sentencia T-150 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 21.

59 Sentencias T-155 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico N° 2.2.1.; T-256 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger, fundamento jurídico N° 3; y T-532 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 65.

60 Sentencia SU-522 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 53.

61 La Corte se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de la tensión que se presenta entre la protección del espacio público y los derechos de los vendedores informales. Ver, entre otras, las sentencias SU-360 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-772 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-521 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-465 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-630 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1179 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-926 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. Luis Ernesto Vargas Silva; T-152 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-711 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa; T-970 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-244 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. Humberto Antonio Sierra Porto. AV. Luis Ernesto Vargas Silva; T-376 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; T-703 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-386 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa;

T-629 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-231 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-481 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; T-334 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-607 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-692 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-067 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez; T-257 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-424 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-701 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Carlos Bernal Pulido; T-090 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido; y T-151 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

62 El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) define el espacio público de la siguiente manera: “Artículo 139. Definición del espacio público. 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. // Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo. (...)”

63 Sentencias C-211 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escruce Mayolo. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV y AV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 5; T-424 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico

N° 44; C-489 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 2; y T-090 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 11.

64 Sentencias C-211 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV y AV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 5; T-424 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 45; C-489 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 2; y T-090 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 12. En la Sentencia T-424 de 2017, la Sala Tercera de Revisión destacó que el diseño de las políticas públicas o programas de ayuda a los vendedores informales no puede ser igual para todos los municipios, ya que se debe tener en cuenta su categorización, que depende del número de habitantes, los ingresos percibidos anualmente y el grado de importancia económica (Art. 6, Ley 136 de 1994), el plan de ordenamiento, plan básico o esquema de ordenamiento territorial, el plan de desarrollo municipal o distrital y el presupuesto anual, entre otros factores. La Sala resaltó que “en la práctica se ha evidenciado que el censo de vendedores informales es un instrumento indispensable para el diseño e implementación de la política pública, en tanto permite obtener la información necesaria para identificar el sector de la población al que va a ir dirigida y, en efecto, planificar los recursos que se van invertir en su ejecución. (...)” Sentencia T-424 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamentos jurídicos N° 61 y 62.

65 Con el propósito de contribuir en la focalización de destinatarios de las políticas públicas, la jurisprudencia ha hecho alusión a diferentes categorías de vendedores informales (estacionarios, semiestacionarios y ambulantes). Al respecto, la Corte ha advertido que, en general, estas tres categorías de trabajadores informales deben ser cobijadas por igual por las medidas alternativas que tienen que acompañar a las políticas de recuperación del espacio público; sin embargo, dadas las dimensiones sociales y económicas del problema del comercio informal debe darse prioridad a los vendedores semiestacionarios o estacionarios, puesto que es la actividad de éstos la que representa una mayor afectación del interés de la colectividad en que el espacio público sea destinado al uso común. Los vendedores ambulantes, por el contrario, portan consigo o sobre su cuerpo la mercancía que venden, lo



que no representa, en principio, una restricción del derecho de la ciudadanía a gozar de un espacio público. Así las cosas, la prioridad en cuanto a la recuperación del espacio público se debe centrar en aquellos vendedores informales cuya actividad implica una afectación más gravosa del interés colectivo. Ver, entre otras, las sentencias T-772 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento jurídico N° 3.3.; C-211 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV y AV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 6.8.; y T-090 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 17. Esas y otras categorías fueron recogidas por la Ley 1988 de 2019 (“por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones”) en su Artículo 3° (vendedores informales ambulantes, semiestacionarios, estacionarios, periódicos, y “ocasionales o de temporada”).

66 Sentencia T-090 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 15.

67 Al respecto, la Corte ha señalado que “como práctica asociada a la supervivencia apareció el fenómeno socio-económico del rebusque caracterizado por un conjunto de prácticas que encarnan una lógica de oportunidad en la que los sujetos buscan los espacios que les ofrece la vida cotidiana para resolver los problemas individuales o familiares de supervivencia” (negritas originales). Sentencia C-211 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV y AV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 6.2.

68 Sentencias C-211 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV y AV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 7.6.2.; C-489 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 1; y T-090 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 14.

69 La Corte ha afirmado que, atendiendo las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran la mayoría de los vendedores informales, aquellos requieren de una mayor protección por parte del Estado. Sentencia T-090 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 15.

70 Es decir, el juez constitucional debe tener en cuenta -entre otras condiciones- el estado de salud, la situación de vulnerabilidad y debilidad por condiciones de pobreza o precariedad económica, o la falta de oportunidades. Al respecto, la Corte ha precisado que “pueden concurrir varias condiciones distintas en un mismo sujeto, en casos como por ejemplo las madres o los padres cabeza de familia que se encuentran en situación de discapacidad.” Sentencia T-243 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 2.2.

71 Sentencias T-701 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 5.3.1.; C-211 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escruce Mayolo. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV y AV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 7; T-243 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 2.2.; y T-090 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 15.

72 Sentencia C-489 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 1.

73 Aunque la buena fe se presume (Cfr. Artículo 83 de la Constitución), la Corte ha señalado que los vendedores informales también pueden demostrarla a través de licencias, permisos concedidos por la administración, tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la administración -incluso tácita-. “Es decir, la buena fe de los particulares que ocupan el espacio público se desprende ‘no sólo de los actos expresos de la administración como la expedición de licencias o permisos, sino que también surge de la tolerancia y permisividad de ésta en el ejercicio prolongado de las actividades comerciales en el espacio público’.” Sentencia T-701 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 5.3.2.

74 Sentencias T-424 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 59; y

C-489 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 2.

75 Sentencia C-489 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamentos jurídicos N° 1 y 2.

76 “En términos generales, este principio tiene como finalidad proteger a los ciudadanos frente a cambios bruscos e intempestivos ejecutados por las autoridades, cuando a pesar de que el ciudadano 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 el Estado. (...) Entonces, por medio del principio de la confianza legítima, se logra conciliar el conflicto que surge ante la recuperación del espacio público por parte de la Administración y los particulares que lo ocupan, cuando en estos últimos, se han creado expectativas favorables debido a acciones u omisiones de las autoridades públicas que le otorgan apariencia de legalidad a la ocupación del mismo y de forma repentina las autoridades alteran la situación que se venía presentando por un tiempo prolongado”. Sentencia T-701 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 5.3.2.

78 Sobre este adjetivo, la Corte se pronunció en la Sentencia C-054 de 2019, con ocasión de la expresión “ocupación indebida del espacio público” contenida en el numeral 10 del Artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, y sostuvo que “la indeterminación de la expresión ocupación indebida debe entenderse exclusivamente en el sentido de que se trata de aquella que no esté prohibida a través de las normas jurídicas dictadas por las autoridades competentes. De esta forma, el adjetivo indebido no remite a lo que el agente o el operador jurídico encargado del momento de aplicación de la norma considere que atenta contra lo que concibe como deber desde su pensamiento y estructura moral particular, sino que remite a lo no prohibido por el ordenamiento jurídico, en su integridad.” Sentencia C-054 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 103.

79 Sentencia C-211 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escruce Mayolo. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV y AV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 8.3.

80 Sentencia C-489 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

81 Sentencia C-489 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamentos jurídicos N° 1 y 2.

82 Sentencia T-090 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 16.

83 Sentencia T-424 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 60.

84 Esta circunstancia no fue controvertida por ninguna de las entidades accionadas en sus múltiples intervenciones, por lo que goza de la presunción de veracidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

85 Que declaró la carencia actual de objeto en el expediente T-8.309.211 y concedió el amparo en el expediente T-8.292.660.

86 Párrafo 46 de la sentencia.

87 Párrafo 47 de la sentencia.

88 Párrafo 82 de la sentencia.

{p}