REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera Revisión

Expediente: T-9.633.618.

Acción de tutela presentada por P.E.C.M en contra del Municipio de Armenia, Quindío.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D. C., ocho (8) de abril dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, el magistrado Juan Carlos Cortés González y la magistrada Natalia Ángel Cabo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Esta decisión se adopta en el proceso de revisión del fallo proferido en única instancia por el Juzgado Laboral Municipal de Pequeñas Causas de Armenia (Quindío) el 28 de julio de 2023, dentro de la acción de tutela promovida por P.E.C.M en contra del municipio de Armenia.

ANTECEDENTES

El 12 de julio de 2023, a nombre propio, P.E.C.M presentó acción de tutela en contra del municipio de Armenia (Quindío) en la que solicitó la protección de sus derechos

fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad, presuntamente vulnerados por algunos operativos de desalojo de vendedores ambulantes realizados durante el año 2023. El accionante refirió que esos procedimientos fueron adelantados por la alcaldía accionada con el apoyo de la Policía y el Ejército Nacional. Además, el señor P.E.C.M señaló que dichas autoridades incurrieron en un uso desproporcionado de la fuerza y afectaron directamente su derecho al trabajo.

Hechos

1. 1. El accionante, quien actualmente tiene 47 años, trabaja como vendedor ambulante en el centro de la ciudad de Armenia (Quindío) desde hace 12 años. En la acción de tutela, el señor P.E.C.M manifestó que representa a una organización que agrupa a más de 250 personas en situación de vulnerabilidad económica. Así mismo, el tutelante indicó que está diagnosticado con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), artritis reumatoidea, gota, prediabetes, enfermedad renal crónica e hipertensión arterial.

2. Durante el año 2023, la Alcaldía de Armenia (Quindío) adelantó unas jornadas de recuperación del espacio público en el centro de la ciudad. En el marco de esas intervenciones fueron desalojados algunos vendedores informales, entre los que se encontraba el señor P.E.C.M. El accionante precisó que estos procedimientos se dieron con ocasión del cumplimiento de una sentencia de acción popular proferida por el Juzgado 4 Administrativo de Armenia.

3. El señor P.E.C.M afirmó que, en estos operativos, tanto la Policía como el Ejército Nacional hicieron un uso desproporcionado de la fuerza y le causaron daños a él y a las demás personas que trabajan en las zonas intervenidas. Según manifestó el accionante, “el señor alcalde de Armenia ha ordenado diversos operativos de desalojo por la fuerza de los vendedores ambulantes, llegando con policía y ejército cargando armamento letal, retirando a todos los vendedores ambulantes de las calles de Armenia”.

4. El señor P.E.C.M afirmó que, producto de la intervención de desalojo, tanto él como las demás personas afectadas se quedaron sin medios económicos para subsistir, pues las ventas informales constituyen el sustento económico de sus familias. También precisó que la alcaldía de Armenia efectuó los desalojos “sin proponer ningún tipo de ayuda humanitaria, o

traslado a sitio abierto al público donde pudiéramos continuar con nuestra actividad laboral”, a pesar de que en el Plan de Desarrollo Municipal del municipio existen programas y proyectos dirigidos a garantizar los derechos de las y los vendedores informales. En concreto, el señor P.E.C.M sostuvo que la alcaldía cuenta con espacios abiertos al público como la plaza minorista de Armenia, el Centro Comercial del Café y la plaza Cuyabra, ubicada frente al Centro Administrativo Municipal (CAM), donde las personas podrían continuar con su trabajo como vendedores ambulantes.

5. En consecuencia, el señor P.E.C.M consideró vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad, por lo que solicitó al juez constitucional ordenar al municipio de Armenia lo siguiente: (i) reubicar su actividad laboral en un sitio abierto al público de propiedad del municipio en el que se permita la venta ambulante, (ii) realizar un censo de los vendedores ambulantes para efectos de la reubicación de su actividad económica. Así mismo, (iii) informar cuáles son los programas y ayudas que tiene disponibles para atender a los vendedores ambulantes que fueron desalojados, según el Plan Municipal de Desarrollo, y (iv) entregar ayudas económicas y humanitarias a esta población.

Traslado y contestación de la acción de tutela

6. El 13 de julio de 2023, el Juzgado Laboral Municipal de Pequeñas Causas de Armenia (Quindío) admitió la presente acción de tutela y ordenó notificar a la parte accionada para que ejerciera su derecho de contradicción y defensa.

7. Mediante comunicación del 17 de julio de 2023, el municipio de Armenia (Quindío) respondió a la acción de tutela. En términos generales, la parte accionada señaló que no vulneró los derechos fundamentales del accionante, dado que: (i) las jornadas de recuperación del espacio público se dieron en cumplimiento de la sentencia 109 del 5 de agosto de 2013, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Armenia; (ii) en dichos operativos la fuerza pública solo brindó acompañamiento; y (iii) el accionante no se ha inscrito en ninguno de los planes y programas con los que cuenta la alcaldía en favor de las y los vendedores ambulantes.

8. La alcaldía de Armenia explicó que, para el año 2010, un ciudadano presentó una acción popular en contra del municipio tendiente a obtener la protección del derecho colectivo al espacio público, presuntamente vulnerado por la actividad informal que algunos vendedores

ambulantes realizaban en el centro de la ciudad. En la sentencia del 5 de agosto de 2013, el Juzgado Cuarto Administrativo de Armenia ordenó a la alcaldía del municipio la recuperación del espacio público y la caracterización de las personas que, para la época 2012-2013, ejercían la venta informal en dicho lugar.

9. En cumplimiento de esta providencia, la alcaldía de Armenia construyó un censo de 1086 personas. Además, en virtud de lo establecido en el Acuerdo Municipal 049 de 2007 (numeral 105 y siguientes), esa entidad decidió suspender el otorgamiento de licencias para esa actividad informal.

10. Respecto de la situación específica del accionante, la alcaldía de Armenia indicó que este no se encuentra en el censo realizado y que no es procedente su inclusión porque el fallo de acción popular, así como el censo que allí se ordenó, hicieron tránsito a cosa juzgada. En su concepto, modificar el censo desconocería los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, además de constituir una posible extralimitación de funciones o fraude a resolución judicial (artículo 454 del Código Penal).

11. De otro lado, en relación con el presunto uso desproporcionado de la fuerza, la accionada sostuvo lo siguiente. Primero, todos los operativos inician a las 6:00 a.m., cuando todavía no hay presencia de vendedores informales. Segundo, en el marco del procedimiento, los gestores de convivencia y los miembros de la Policía Nacional realizan la remoción y disuasión de la venta informal que no cuenta con el permiso de la administración. Tercero, es fundamental la presencia del Ejército Nacional para disuadir la venta ambulante y evitar la comisión de actos punibles, así como para garantizar el cumplimiento del fallo de acción popular y generar una percepción de seguridad en los sitios recuperados. Por último, la alcaldía negó que en dichos operativos se hayan causado lesiones o daños por el uso desproporcionado de la fuerza.

12. En este punto, el ente territorial informó que a los vendedores ambulantes no se les ha despojado de sus elementos de trabajo durante los desalojos. De igual forma, el municipio sostuvo que no existen procesos policivos, pese a configurarse uno de los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016.

Fallos de tutela objeto de revisión

Sentencia de única instancia

14. En sentencia del 28 de julio de 2023, el Juzgado Laboral Municipal de Pequeñas Causas de Armenia (Quindío) declaró improcedente la acción de tutela presentada por P.E.C.M por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. En términos generales, el juez sostuvo que el accionante contaba con otros mecanismos de defensa, pues podía acudir directamente a la entidad demanda para solicitar los respectivos permisos que lo habilitaran para ejercer su actividad económica.

15. A su vez, el juzgado descartó la posible configuración de un perjuicio irremediable. A juicio de esa instancia, si bien el accionante fue diagnosticado con VIH, tal situación no representa un riesgo para su vida dados los más recientes avances de la ciencia, los cuales han alargado la expectativa de vida de los pacientes con esta enfermedad. Pese a que consideró que no se superaron los requisitos de procedencia, el juez sostuvo que en el caso concreto tampoco existió una vulneración a los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la igualdad del demandante.

16. El juez de primera instancia llegó a esta conclusión por dos motivos. Primero, porque la decisión de realizar los operativos de desalojo en el centro de Armenia se hizo con base en una decisión judicial que contenía órdenes de protección ya consumadas. Segundo, porque el ejercicio de la actividad de venta ambulante debió realizarse con anterioridad a la sentencia de acción popular que ordenó recuperar el espacio público, en la medida en que solo las personas incluidas en el censo ordenado tendrían derecho a ayudas económicas, laborales o de otra naturaleza por parte de la administración.

17. Este fallo proferido por el Juzgado Laboral Municipal de Pequeñas Causas de Armenia no fue objeto de impugnación. El 9 de agosto de 2023 el expediente fue remitido a la Corte Constitucional para su revisión.

Actuaciones surtidas en sede de revisión constitucional

18. Dada la relevancia de los derechos invocados por el accionante y la protección especial reconocida por la jurisprudencia constitucional a las personas que se derivan su sustento económico de las ventas ambulantes, la Sala estimó conducente, pertinente y útil recaudar material probatorio adicional tendiente a resolver de fondo la presente controversia.

19. Fue así como, mediante auto del 12 de diciembre de 2023, el despacho ponente profirió un auto de pruebas que giró en torno a tres aspectos centrales: (i) conocer el estado actual del cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia de acción popular 109 de 2013 del Juzgado Cuarto Administrativo de Armenia (Quindío) y (ii) obtener información sobre el contexto en el que se dieron las jornadas de recuperación del espacio público discutido en esta providencias, así como, (iii) sobre los requisitos, el procedimiento o las rutas de atención para que las personas que derivan su actividad económica de las ventas informales reciban de parte de la administración local las respectivas ayudas dispuestas por la alcaldía para tales propósitos.

20. Dado que la información recaudada por la Sala es abundante, en este aparte se realizará una exposición esquemática de los informes. Se recibieron respuestas de: (i) la alcaldía de Armenia; (ii) el Juzgado Cuarto Administrativo de Armenia y, (iii) la Policía Nacional. Adicionalmente, tanto el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario como la Defensoría del Pueblo atendieron los llamados hechos por la Corte.

21. La Alcaldía de Armenia remitió su respuesta el 18 de diciembre de 2023. En esta, la entidad señaló que, para la época (2011-2013), realizó un censo de caracterización de los vendedores informales que arrojó un resultado de 1086 personas que ejercían esa actividad. Además, a partir de un estudio de cargas del centro de la ciudad, la alcaldía determinó los lugares para la adecuación de módulos, puntos y corredores. De esta forma, se entregaron 74 módulos y 14 puntos bajo sorteo y se creó un corredor para artesanos. Adicionalmente, el municipio construyó el Centro Comercial del Café con 489 locales comerciales que fueron entregados a vendedores informales. Sin embargo, en la actualidad existen 104 locales disponibles porque algunos beneficiarios los devolvieron o los utilizaron como bodegas para continuar su actividad sobre la vía pública.

22. De igual forma, la administración municipal brindó soluciones a productores de comestibles de maíz, dulceros, embellecedores de calzado, vendedores de fruta picada, de cacharro, de alimentos preparados, afiches, revistas y alimentos perecederos. Algunos de estos beneficiarios son adultos mayores, otros han fallecido o han abandonado la ciudad, otros han vuelto a ejercer las ventas informales en las calles y varios han empeñado o vendido los elementos entregados por la alcaldía. En septiembre de 2023, el ente territorial

realizó visitas para conocer el número de personas que realizan actividades de comercio informal sobre la vía pública en el centro y el norte de Armenia. Producto de este ejercicio, la alcaldía encuestó a 624 personas, de las cuales solo 124 se encuentran en el censo. Los demás son nuevos, en su mayoría mayores de 60 años y 55 de ellos pertenecen a población migrante.

23. En relación con las jornadas de recuperación del espacio público, el municipio indicó que la Secretaría de Gobierno y Convivencia realiza actividades coercitivas a través de la Policía Nacional, actividades de remoción y disuasión mediante gestores de convivencia y acciones educativas por medio de gestores pedagógicos. La alcaldía precisó que, para la época del fallo de acción popular, se encontraba vigente la Ley 232 de 1995 que otorgaba la facultad a los entes territoriales para incautar mercancías a quienes ejercieran ventas informales sin licencia. No obstante, con la entrada en vigor de la Ley 1801 de 2016, esta facultad fue entregada a la Policía Nacional en tanto se estableció la ocupación del espacio público como un comportamiento contrario a la convivencia susceptible de sanciones. Con todo, el ente territorial informó que son pocas las órdenes de comparendo y casi nulos los decomisos realizados por la Policía Nacional.

24. Además, la administración municipal señaló que no ha generado incidentes en los que se haya hecho un uso ilegítimo de la fuerza porque las jornadas de recuperación del espacio público desarrolladas a partir del 3 de marzo de 2023 han contado con la participación de la Secretaría de Gobierno y Convivencia, la Secretaría de Salud, la Policía Nacional y otras instituciones. Esas intervenciones inician antes de la llegada de los vendedores informales y el rol del Ejército Nacional se limita a brindar acompañamiento “generando un efecto de presencia institucional y evitando hechos que desborden la capacidad y el actuar de la Policía Nacional”.

25. De otro lado, la alcaldía de Armenia llamó la atención sobre la necesidad de actualizar el fallo de la acción popular por considerar que las acciones de recuperación del espacio público corresponden actualmente a la Policía Nacional. Igualmente, la alcaldía advirtió la necesidad de depurar el censo de caracterización para excluir a las personas que fallecieron, que ya no ejercen la actividad informal, que han migrado o a quienes se les brindó algún tipo de solución para “el ejercicio con dignidad [de] la actividad”. Esta depuración, según indicó la entidad, permitiría incluir de alguna manera a las cerca de 500 personas que ejercen

actualmente la actividad informal y no se encuentran en el censo realizado en cumplimiento de la sentencia de acción popular proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Armenia (Quindío).

26. La entidad accionada sostuvo que realiza acciones de socialización de la oferta institucional para vendedores ambulantes y que la Secretaría de Gobierno y Convivencia exhorta a los peticionarios de licencias para la venta informal a que se inscriban en los programas. No obstante, en diversas mesas de trabajo, algunos vendedores informales han afirmado que no se acogen a la oferta institucional por temor a perder ciertos beneficios del nivel central como subsidios al adulto mayor o la afiliación al SISBEN. En particular, el municipio indicó que al accionante se le puso a disposición la oferta institucional y él rechazó la opción del local comercial por requerir un punto en la calle.

27. En relación con el Acuerdo 049 de 2007 (manual de convivencia de Armenia), la alcaldía señaló que se mantiene la vigencia de los artículos 105 y siguientes, pese a la entrada en vigor de la Ley 1801 de 2016. Esas disposiciones regulan lo relativo a la expedición y cancelación de las licencias para el ejercicio de la venta ambulante. De acuerdo con la entidad, para obtener la licencia se requiere: certificado de vecindad en el que conste la residencia en el municipio por más de 5 años, certificado de Cámara de Comercio en el que conste que el solicitante no está inscrito como comerciante ni es representante legal de establecimientos de comercio, no tener otra venta ambulante o estacionaria ni haber sido beneficiario de una reubicación (local comercial), certificado de tradición o contrato de arrendamiento de su domicilio, certificado de manipulación de alimentos en caso de venta de estos productos, copia de la cédula de ciudadanía, copia del certificado judicial, estampilla Pro-Hospital, 2 fotos 4 cm x 3 cm e inscripción en el censo de 2012 y 2015.

28. Por último, la alcaldía de Armenia indicó que el otorgamiento de licencias se encuentra suspendido para personas que no hacen parte del censo ordenado en el marco de la acción popular fallada por el Juzgado Cuarto Administrativo de Armenia. La razón de esto es que, en criterio de la entidad territorial, hacerlo podría constituir un desacato a la orden judicial y promovería la ocupación del espacio público por parte de personas no cobijadas por el principio de confianza legítima.

29. El Juzgado Cuarto Administrativo de Armenia respondió la solicitud probatoria de la Corte

el 19 de diciembre de 2023 e hizo un recuento de las providencias mediante las cuales ha revisado los informes de cumplimiento del fallo de acción popular:

Reseña

Auto del 23 de abril de 2014.

El juzgado resaltó los estudios realizados por la administración municipal para recuperar el espacio público y reubicar a los vendedores informales en módulos y locales. No obstante, el juzgado requirió en esa oportunidad al municipio para que aclarara qué personas harían parte del registro de vendedores estacionarios y semiestacionarios, al igual que los criterios de distribución de los módulos y locales.

Auto del 21 de agosto de 2014.

El juzgado evidenció la realización del censo de vendedores informales que serían beneficiarios de la reubicación. De acuerdo con lo indicado por el municipio, la entrega de módulos y locales se haría por sorteo. El juzgado llamó la atención sobre la necesidad de adelantar un proceso de socialización y acompañamiento a los vendedores informales respecto del trámite de carnetización y licenciamiento.

Auto del 19 de noviembre de 2014.

El juzgado hizo un llamado de atención al municipio tras algunas inconsistencias en los informes con relación a la cifra total de vendedores informales destinarios de las medidas de reubicación y al número de módulos y locales necesarios. De acuerdo con el juez, la etapa de planificación había culminado el 20 de febrero de 2014, por lo que las inconsistencias constituían un desacato a la primera fase de cumplimiento de la sentencia. El juzgado le otorgó una última oportunidad al municipio para determinar las cifras de manera definitiva, sin que fuera posible modificarlas posteriormente durante la verificación del cumplimiento del fallo.

Auto del 11 de abril de 2016.

El juzgado evidenció que el municipio había incluido a personas adicionales en la caracterización que previamente había aportado como definitiva. Por esta razón, el juez

requirió al municipio que aclarara esta cifra y le advirtió que no podía incluir nuevas personas porque esto daría lugar a una situación cíclica de nunca acabar. Los presidentes de la CUT-Quindío, SOVEA, ASOVENDEDORES y SINDIVENDEDORES solicitaron al juzgado que ampliara el plazo para incluir nuevos vendedores que no fueron censados. Sin embargo, el 23 de septiembre de 2016, el juzgado recalcó que las etapas surtidas no podían reabrirse.

Auto del 10 de abril de 2019.

El juzgado se pronunció frente a los informes de cumplimiento allegados. En esta providencia, la autoridad judicial resaltó la proliferación de vendedores informales y llamó la atención al municipio por no haber adoptado medidas para mitigar esta situación. En relación con la obligación de control del espacio público por parte de la Policía Nacional, el juzgado precisó que los alcaldes son las primeras autoridades de policía en los municipios y, por tanto, están llamados a adoptar las medidas necesarias para evitar la ubicación de vendedores informales en el centro de Armenia. En consecuencia, el juzgado requirió al municipio para que adelantara la recuperación del espacio público y brindara explicaciones sobre la reubicación de los vendedores incluidos en el censo.

30. El juzgado informó que impuso sanciones al alcalde de Armenia, mediante autos del 13 de diciembre de 2019 y del 22 de mayo de 2022 por el incumplimiento de la sentencia de acción popular en lo referente a la reubicación de los vendedores informales. Respecto de las intervenciones de recuperación del espacio público adelantadas con ocasión del incidente de desacato, el juzgado aclaró que no tuvo incidencia en la manera en la que se ejecutaron dichas jornadas. En concreto, el juez señaló que esa labor está a cargo del ente territorial con acompañamiento de la Personería, la Policía Nacional y de las demás autoridades competentes.

31. El Departamento de Policía de Quindío respondió el 19 de diciembre de 2023. Esta entidad informó que prestó apoyo policial para el control del espacio público en el periodo comprendido entre el 3 de marzo y 29 de mayo de 2023, así como en el aquel transcurrido entre el 12 de junio y el 16 de julio de 2023. Este apoyo se brindó de manera preventiva por solicitud de la administración local con el fin de acompañar a funcionarios y gestores de convivencia de la Secretaría de Gobierno. Según el Departamento de Policía, durante las jornadas de recuperación del espacio público ningún ciudadano se opuso y, por lo tanto, no

se llevaron a cabo procedimientos policiales ni se acudió al uso de la fuerza. Sobre la partición del Ejército Nacional, la Policía señaló que la presencia de esa institución se produjo en zonas céntricas de Armenia y que su acompañamiento no fue solicitado por el departamento de Policía del Quindío.

32. El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario (GAP) remitió su intervención el 18 de diciembre de 2023. En la respuesta, este interviniente evidenció que no es real la tensión alegada entre derechos individuales y colectivos y sus respectivos mecanismos de protección. Esto debido a que ambos mecanismos judiciales operan en sus órbitas de protección constitucional y los derechos que pretenden proteger son interdependientes e indivisibles. El GAP resaltó que el fallo de acción popular fue claro al señalar que la protección del derecho colectivo al espacio público se concedió en armonía con los derechos fundamentales al trabajo y a la confianza legítima. En consecuencia, las autoridades involucradas tenían la obligación de ejecutar las órdenes de dicho fallo con una visión holística e integral de derechos humanos, bajo un análisis horizontal y no jerárquico, dada la interdependencia e indivisibilidad de los derechos colectivo e individuales.

33. La Defensoría del Pueblo remitió su respuesta el 21 de diciembre de 2023. La entidad señaló que los trabajadores informales y vendedores ambulantes hacen parte de la economía popular. Al respecto, este organismo destacó que, en el aprobado Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026), se definen las actividades de economía popular como aquellas mercantiles y no mercantiles, desarrolladas por unidades económicas de baja escala, exceptuando únicamente a las medianas y grandes empresas. De otro lado, la Defensoría resaltó que los vendedores informales son sujetos de especial protección constitucional. En consecuencia, para armonizar los derechos de esta población al trabajo, a la dignidad humana y al mínimo vital en tensión con el derecho al espacio público, deben tenerse en cuenta los principios de buena fe y confianza legítima.

34. Como anexo a su respuesta, este organismo aportó el acta de la mesa de diálogo sobre vendedores ambulantes e informales del municipio de Armenia, realizada el 30 de marzo de 2023. Según dicho documento, en este espacio un interviniente resumió la Ley 1988 de 2019 y el Decreto 801 de 2022, y pidió garantizar el derecho al trabajo hasta tanto no se aplicara la política pública de vendedores informales. Además, el ciudadano señaló que el fallo de acción popular desconocía la normatividad vigente y solicitó tener en cuenta que se

configuró la confianza legítima porque algunos vendedores informales llevan varios años desempeñando esta actividad. Por lo tanto, esta persona solicitó la reubicación y caracterización de los vendedores informales de Armenia.

35. Otros líderes solicitaron que se retirara a cierto funcionario de los operativos de recuperación del espacio público por maltratar a los vendedores informales. Ante esto, la Defensoría y la alcaldía pidieron radicar las respectivas denuncias. En esta reunión, la Secretaría de Gobierno del municipio de Armenia explicó que los operativos se desarrollan en cumplimiento del fallo de acción popular de 2013. Además, el ente territorial y la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia (EDUA) manifestaron que estaban dispuestos a recibir todas las solicitudes de arrendamiento de locales disponibles en el Centro Comercial del Café. En el acta de la mesa de diálogo también se consignó que la Subsecretaría de Desarrollo Social del municipio de Armenia afirmó que solicitó la modulación del fallo de acción popular porque la cantidad de vendedores informales había aumentado.

36. El 23 de enero de 2023, como respuesta al auto que puso a disposición de las partes e interesados las pruebas recaudadas, la Defensoría del Pueblo remitió un informe en el que sostuvo que bimestralmente realiza comités de verificación al cumplimiento de la acción popular. Con todo, la Defensoría precisó que la situación “es cada vez más compleja dado que día a día más personas están invadiendo”. La Defensoría precisó que las intervenciones de recuperación del espacio público realizadas en el año 2023 tuvieron origen en la apertura del incidente de desacato en contra del municipio de Armenia en el marco de la sentencia proferida el 5 de agosto de 2013 por el Juzgado Cuarto Administrativo de Armenia, Quindío. Finalmente, la entidad sostuvo que, en cumplimiento del fallo de acción popular, el municipio de Armenia construyó el Centro Comercial del Café, pero muchos de los vendedores allí reubicados dejaron los puestos y regresaron a las calles.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

37. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la presente acción de tutela, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión

38. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional procede a estudiar la acción de tutela presentada por P.E.C.M, dirigida a obtener la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la igualdad, presuntamente vulnerados por algunos operativos de desalojo de vendedores ambulantes realizados durante el año 2023 en la ciudad de Armenia, Quindío. El accionante refirió que, en estos procedimientos, la alcaldía accionada, por intermedio de la Policía y el Ejército Nacional, hizo un uso desproporcionado de la fuerza y afectó directamente su derecho al trabajo, así como el de los demás vendedores ambulantes del centro de la ciudad de Armenia, sin que le ofrecieran alternativas de trabajo o reubicación, pese a las condiciones de vulnerabilidad en las que actualmente se encuentra.

39. Por su parte, el municipio accionado señaló que las jornadas de recuperación del espacio público se realizaron en cumplimiento del fallo de acción popular 109 de 2013 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de esa ciudad. La alcaldía de Armenia también alegó que, aunque en dichos procedimientos hizo presencia la Policía y el Ejército, el uso de la fuerza no fue desproporcionado. Además, según el municipio, la oferta institucional para vendedores ambulantes fue comunicada en algunas reuniones en las que participó el accionante, sin que este hubiera acudido a alguno de los programas disponibles. El municipio argumentó que no es posible incluir al accionante en el censo realizado en cumplimiento del fallo acción popular antes mencionado debido a las condiciones de cumplimiento de dicho fallo.

40. Para la Sala, este caso representa un asunto complejo que involucra varios elementos, los cuales deberán ser analizados integralmente por este tribunal. En efecto, los reclamos del accionante no se circunscriben a discutir un posible uso desproporcionado de la fuerza por parte de la alcaldía en el desalojo de algunos vendedores ambulantes de la ciudad de Armenia, sino también a constatar el posible desconocimiento de su derecho al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad, por la imposibilidad material que tiene de continuar realizando sus actividades como vendedor informal. Sobre este aspecto, el señor P.E.C.M alegó durante el trámite de tutela que la alcaldía no le ha ofrecido alternativas de reubicación ni tampoco ayudas laborales o económicas lo cual, dijo, también constituye una vulneración de sus derechos fundamentales.

41. En esos términos, esta Corte deberá resolver los siguientes aspectos. Primero, si ¿existió vulneración de los derechos fundamentales del accionante, por un posible uso desproporcionado de la fuerza durante las jornadas de recuperación del espacio público discutidas en esta providencia, y que tuvieron lugar en cumplimiento de un fallo de acción popular proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Armenia? Segundo, la Sala tendrá que decidir si, como consecuencia de los referidos desalojos, ¿se vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la igualdad del accionante y al principio de confianza legítima, dada la imposibilidad que tiene de continuar trabajando como vendedor informal en la ciudad de Armenia, teniendo en cuenta que no está incluido en el censo de vendedores ambulantes realizado en el año 2012?

42. La presente sentencia se estructurará de la siguiente manera. Primero, (i) se hará referencia al cumplimiento de los requisitos de procedibilidad. Segundo, (ii) la sentencia abordará el estudio de la jurisprudencia más relevante sobre el derecho al trabajo y el mínimo vital de vendedores ambulantes, el principio de confianza legítima y su relación con el espacio público. En este capítulo, la Sala analizará los estándares que deben observarse en las actuaciones administrativas para el desalojo y la reubicación de vendedores informales, así como las principales obligaciones de la administración en esta clase de procedimientos. Por último, (iii) la Corte resolverá el caso concreto.

Análisis de procedencia formal de la acción de tutela

43. Antes de evaluar el fondo del asunto, la Sala debe verificar si se reúnen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, esto es: (i) legitimación en la causa por activa, (ii) legitimación en la causa por pasiva, (iii) inmediatez y (iv) subsidiariedad. Para este Tribunal, la acción de tutela interpuesta por P.E.C.M reúne todas las condiciones requeridas para resolver de fondo sus reclamos.

44. En relación con el requisito de legitimación por activa, se tiene que el señor P.E.C.M es titular de los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad. A su vez, el accionante interpuso directamente el presente amparo constitucional, motivo por el cual, se encuentra satisfecho este requisito.

45. Por su parte, también se cumple con la condición de legitimación en la causa por pasiva, pues la acción de tutela se dirige a cuestionar las acciones y omisiones del municipio de

Armenia (Quindío) que, como es sabido, tiene a su cargo la función de procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de sus habitantes, especialmente cuando ellos son sujetos de especial protección constitucional. Así mismo, las alcaldías deben desarrollar programas, proyectos y acciones orientadas a garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales. Igualmente, los entes territoriales deben apoyar y liderar diversas líneas de acción de la política pública dirigida a esta población en específico. Todas ellas encaminadas a reducir la informalidad laboral, disminuir la incidencia de conflictividad por el uso y la convivencia en el espacio público, y aumentar el impacto de los programas para vendedores informales.

46. En ese orden de ideas, la presente acción de tutela también satisface el requisito de inmediatez. En este punto, la Sala debe señalar que, si bien el último operativo de desalojo ocurrió el 12 de julio de 2023, esto es, poco menos de tres meses de interpuesta la presente acción de tutela, el señor P.E.C.M también discutió que, a la fecha, la alcaldía de Armenia no ha ofrecido soluciones integrales que ayuden a mitigar los efectos que tuvo el referido desalojo en su situación laboral y en su mínimo vital. Esta presunta vulneración de derechos fundamentales continúa vigente, motivo por el cual, también se cumple con el requisito de inmediatez.

47. Finalmente, la presente acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad para proteger los derechos al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad alegados por el accionante. En efecto, para esta Sala, a la fecha no existen instancias o mecanismos judiciales, distintos a la acción de tutela, para controvertir la decisión de la alcaldía de Armenia de iniciar los respectivos desalojos. Al respecto, durante el trámite de instancia, algunos de los intervinientes manifestaron que el accionante podía acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, específicamente, al trámite de cumplimiento del fallo de acción popular surtida ante el Juzgado Cuarto Administrativo de Armenia para discutir estas inconformidades.

48. Sin embargo, si bien es cierto que en la ciudad de Armenia hubo un proceso judicial en el marco del cual se desarrollaron una serie de medidas encaminadas a solucionar la situación de los vendedores ambulantes e informales de la ciudad, este no puede tenerse como un recurso judicial idóneo ni eficaz en el caso analizado. Lo anterior, por las siguientes razones:

49. Primero, porque el fallo de acción popular fue proferido hace más de 13 años, fecha en la que el accionante ni si quiera se encontraba trabajando como vendedor informal (fundamento jurídico 1). En esa medida, segundo, el señor P.E.C.M nunca fue parte o interviniente dentro del trámite popular ni en el incidente de cumplimiento. Tercero, porque el objeto de dicho proceso no fue la protección de los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad de los vendedores ambulantes e informales, sino, por el contrario, la protección del derecho colectivo al espacio público. Cuarto, porque si bien en dicha providencia se adoptaron medidas de atención a la población de vendedores ambulantes e informales, lo cierto es que las posibilidades de participación en las medidas derivadas de ese proceso fueron limitadas en el transcurso del tiempo por las propias autoridades encargadas de llevar a cabo este proceso (el censo de vendedores ambulantes se restringió). Quinto, tales circunstancias hacen que se haya configurado un escenario completamente nuevo al que se discutió en el año 2010 y respecto del cual el señor P.E.C.M solicita la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad.

50. A lo anterior se suma el hecho de que la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido que las personas que se dedican a ventas ambulantes son sujetos de especial protección constitucional debido a las condiciones de vulnerabilidad, debilidad y precariedad económica que enfrentan. Por esta razón, ante eventos de traslado o reubicación de vendedores informales, la jurisprudencia constitucional ha establecido una regla de subsidiariedad menos rigurosa. En este punto, no puede perderse de vista que el señor P.E.C.M, además de derivar su sustento de esta actividad económica, fue diagnosticado con diversas patologías como el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), artritis reumatoide, gota, prediabetes, hipertensión arterial, insuficiencia renal crónica, entre otras, lo cual refuerza la procedencia del presente amparo como mecanismo principal y definitivo.

51. Por todo lo anterior, la acción de tutela promovida por P.E.C.M dirigida a solicitar la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital e igualdad, es procedente para que esta Sala profiera un fallo de fondo.

Principio de confianza legítima, derecho al trabajo, mínimo vital y su relación con el espacio público en casos de vendedores informales. Reiteración de jurisprudencia

52. De acuerdo con el artículo 82 de la Constitución, el Estado tiene el deber de “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. Este mandato constitucional se fundamenta en la necesidad de garantizar que todas las personas que habitan el territorio colombiano puedan acceder de manera libre y sin restricciones a todos aquellos bienes y lugares de propiedad colectiva, sin que ningún interés privado prevalezca sobre lo público. Así las cosas, esta corporación entiende que los espacios abiertos son lugares en los cuales las personas ejercen sus libertades y se relacionan entre sí, motivo por el cual, no pertenecen a nadie.

53. Sin embargo, este deber de protección y conservación del espacio público no es absoluto. En contextos de marginalidad económica como el que se vive en algunos lugares de Colombia, la restricción absoluta del uso del espacio público puede conllevar a la vulneración de otros derechos fundamentales, especialmente, de personas que derivan su sustento económico de las ventas ambulantes. Para este tipo de situaciones, la Corte Constitucional ha establecido unos límites al deber de recuperación del espacio público contenido en el artículo 82 de la Constitución, a partir de tres postulados fundamentales: el principio de confianza legítima, el derecho al trabajo y, finalmente, el mínimo vital.

54. Así, este tribunal considera que cualquier política o medida que pretenda recuperar el espacio público y que, por su puesto, suponga una afectación al goce de derechos fundamentales como el mínimo vital y el trabajo de vendedores informales, quienes son sujetos de especial protección constitucional, debe hacerse “con la plena observancia de la totalidad de los imperativos fundamentales consagrados en la Carta, especialmente aquellos dirigidos a proteger a las personas en situación de vulnerabilidad” económica.

55. Para esta corporación, las ventas informales “son una forma de precariedad laboral” en la que un abundante número de personas deben acudir a esta clase de economías, para así poder garantizar los mínimos de su subsistencia y la de sus familias. En Colombia, esta forma de trabajo se caracteriza porque las y los trabajadores no tienen un salario establecido, no se encuentran protegidos por los sistemas de protección social y no gozan de estabilidad laboral. Este nivel de vulnerabilidad también conlleva a ser blanco de constantes señalamientos, ser víctimas de acoso y estigmatización, entre muchos otros asuntos.

56. En relación con el principio de confianza legítima, este postulado constitucional exige a la

administración coherencia en sus actuaciones, de manera que le queda prohibido afectar la expectativa de los trabajadores que, creyendo que están desarrollando una actividad legítima, son desalojados intempestivamente de sus lugares de trabajo. En estas circunstancias, los vendedores informales pueden reclamar su protección e invocar el principio de confianza legítima, cuando las actuaciones u omisiones de la administración -anteriores a la decisión de restitución del espacio público- permitían concluir que su conducta era aceptada.

57. Como pruebas de la buena fe de los vendedores informales, la jurisprudencia constitucional admite, al menos, los siguientes elementos: (i) las licencias o permisos concedidos por la administración, (ii) las promesas incumplidas y (iii) la tolerancia al uso del espacio público por parte de la administración. Incluso, la Corte ha extendido su protección en casos en los que la administración ha decidido no otorgar permisos o derogar los ya expedidos en favor de las y los reclamantes. Así mismo, existe una vulneración a este principio cuando los desalojos:

"(iv) ocurren de modo intempestivo, (v) suceden sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento del debido proceso y, finalmente, (vi) 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".

58. Además del principio de confianza legítima, el derecho al trabajo y el mínimo vital también constituyen un límite al deber de recuperación del espacio público. Lo anterior, en el sentido de que "cuando a un comerciante informal lo privan de su única fuente lícita de ingresos sin ofrecerle alternativas laborales o de reubicación", le están imponiendo una carga desproporcionada que no está en capacidad de soportar (obtener los mínimos para su subsistencia). En este tipo de casos, la administración tiene la obligación de crear una política que contenga alternativas económicas adecuadas para las personas que ocupan el espacio público como vendedores ambulantes, de conformidad con las circunstancias particulares y concretas de cada uno de ellos.

59. En cualquier caso, la Corte precisa que la protección de los derechos de los vendedores informales no se satisface simplemente con la reubicación en otro espacio en el que pueden

volver a ser objeto de un nuevo desalojo. Cuando las acciones de recuperación del espacio público afectan a esta población de especial protección constitucional, el Estado asume la carga de localizarlos en un lugar que permita el desarrollo de su actividad en condiciones similares y que, por su puesto, garanticen que sus necesidades básicas podrán ser cubiertas. De lo contrario, esta clase de trabajadores continuarían viendo afectado su derecho al mínimo vital al no contar con un mínimo de ingresos, razonables y suficientes, a pesar de la reubicación ofrecida por las autoridades. Con todo, en el marco de su autonomía, la administración cuenta con la posibilidad de definir las políticas, los programas, los proyectos y las medidas de apoyo a la población que ejerce las ventas informales, según sus propias capacidades y competencias.

60. Ahora bien, en lo que tiene que ver, específicamente, con los procedimientos de desalojo del espacio público, esta corporación considera que tal posibilidad es admisible bajo dos condiciones. La primera de ellas tiene que ver con el cumplimiento de las garantías del debido proceso. Al respecto, es preciso que, de manera previa al desalojo, se produzca una autorización mediante un proceso judicial o policivo. La segunda condición corresponde a la previsión de políticas y medidas que garanticen que los afectados no queden desamparados. Esto quiere decir que las medidas de reubicación deben darse previamente al desalojo, de tal modo que, al momento de efectuar el procedimiento, las alternativas deben estar preparadas para implementarlas inmediatamente.

61. Recientemente, la Corte Constitucional también se pronunció sobre este asunto, esta vez, en sede de constitucionalidad. En la sentencia C-211 de 2017, la Sala Plena estudió una demanda ciudadana en contra del numeral 4, parágrafos 2 y 3 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016. Según la mencionada disposición, “ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes” es un comportamiento que atenta contra el espacio público, motivo por el cual, quien realice esta conducta incurrirá en multa. En caso de ocupar indebidamente estos lugares en dos o más ocasiones, la persona será sancionada con el decomiso o la destrucción de los bienes objeto de ventas informales. En aquella ocasión, la Sala Plena de la Corte declaró la exequibilidad simple del numeral 4 y la exequibilidad condicionada de los parágrafos 2 y 3, en el entendido de que:

“«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, dado 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»".

62. Más adelante, en la sentencia C-489 de 2019, la Corte estudió otra demanda de inconstitucionalidad, esta vez, dirigida en contra del numeral 6 de la misma norma (artículo 40 Ley 1801 de 2016) que establece como una conducta contraria al espacio pública la de "promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y la jurisprudencia constitucional vigente". Según las y los ciudadanos demandantes, las expresiones "promover" o "facilitar" permitían que la policía sancionara a quienes acudían a los mercados informales para adquirir productos. En esa ocasión, la Corte también declaró la constitucionalidad condicionada de dicha 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".

63. Finalmente, la Ley 1988 de 2019 establece lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de la política pública de vendedores informales. Esta ley introdujo una clasificación de esta población que da cuenta de las diversas expresiones que tiene esta actividad. Así, se entiende que los vendedores informales ambulantes son aquellos que recorren el espacio público sin estacionarse en un lugar específico; contrario a los semi-estacionarios que se instalan de manera transitoria en un lugar o a los estacionarios que se establecen en un lugar fijo. También, se encuentran los vendedores informales periódicos que realizan sus actividades en días específicos o en determinadas horas, así como los vendedores informales ocasionales, quienes se dedican a las ventas solo en ciertas temporadas, festividades o eventos.

64. La política pública de vendedores informales fue adoptada mediante el Decreto 801 de

2022, con el objeto de resolver la situación de precariedad de este sector, ampliar las capacidades y oportunidades de estas personas, y disminuir la pobreza y desigualdad que enfrentan. Esta política se compone de tres ejes encaminados a reducir la informalidad laboral, disminuir la incidencia de conflictividad por el uso y la convivencia en el espacio público y aumentar el impacto de los programas dirigidos a esta población. En todos estos, los entes territoriales tienen la obligación de liderar y apoyar diversas líneas de acción.

65. En el primer eje, por ejemplo, esta política dispone que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con el apoyo de los entes territoriales, debe adelantar la actualización de las estadísticas que apoyen la toma de decisiones de política pública. De igual forma, el Departamento Nacional de Planeación debe diseñar un sistema de registro y caracterización de los vendedores informales. Por su parte, los entes territoriales están llamados principalmente a desarrollar estrategias de promoción de la oferta institucional disponible para la atención de estos sujetos.

66. En el segundo eje, las entidades territoriales deben, particularmente, desarrollar estrategias de acceso a programas de aprovechamiento del espacio público (como casetas, centros comerciales populares, etc.). Así mismo, estos entes, con el apoyo de la Policía Nacional, deben concertar la inclusión de los vendedores informales en los instrumentos para la gestión territorial de la seguridad y convivencia ciudadana.

Solución del caso concreto

68. De forma previa a resolver el problema jurídico, la Sala realizará algunas precisiones sobre los hechos que rodean el presente trámite constitucional, con el propósito de delimitar adecuadamente el objeto de esta decisión. Como es sabido, el presente asunto está precedido por un fallo de acción popular proferido el 5 de agosto de 2013 por el Juzgado 4 Administrativo de Armenia que ordenó, entre otras cosas, la protección del derecho colectivo al espacio público de los habitantes de esa ciudad. Según indicó en su respuesta, durante el año 2023, la alcaldía demandada desplegó una serie de acciones tendientes a recuperar el espacio público de Armenia, motivo por el cual realizó unos operativos de desalojo de los vendedores ambulantes del centro de la ciudad, en los que presuntamente se habría hecho un uso desproporcionado de la fuerza y, como consecuencia de todo lo anterior, los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital del hoy accionante se habrían visto afectados.

69. Así las cosas, si bien el referido fallo de acción popular constituye un parámetro o un elemento a tener en cuenta en esta providencia, pues se trata de un alegato o justificación de los procedimientos adelantados por la alcaldía demandada, el objeto de la presente sentencia no se relaciona con lo allí decidido, sino más bien con las actuaciones que el municipio realizó en el centro de la ciudad de Armenia y que presuntamente vulneraron los derechos fundamentales del accionante (fundamentos jurídicos 52 y siguientes). En efecto, los reclamos constitucionales del señor P.E.C.M en realidad no discuten ninguna actuación judicial, sino más bien, reprochan que ciertas acciones de la administración de Armenia se dieron sin el cumplimiento de los estándares constitucionales exigidos por la jurisprudencia de la Corte para esta clase de asuntos. No puede perderse de vista que la acción popular de la referencia fue decidida hace más de 10 años en un proceso en el que el accionante no participó.

70. En ese orden de ideas, lo que pareciera ser un solo asunto, realmente son dos temas diferentes. Para esta Sala, una cosa es el cumplimiento del fallo de acción popular proferido por el Juzgado 4 Administrativo de Armenia, tendiente a la recuperación del espacio público de esa ciudad (derecho colectivo), y otra muy distinta, la protección de los derechos individuales (subjetivos) que el señor P.E.C.M invoca en el marco de esta acción de tutela. Sobre el primer aspecto, la Sala no realizará ningún pronunciamiento, entre otras razones, porque la Corte no puede hacer control oficioso de decisiones judiciales. Sobre el segundo, verificará el cumplimiento de los estándares exigidos por la jurisprudencia constitucional para esta clase de procedimientos. Hechas estas precisiones, la Sala procederá a resolver el caso concreto.

71. Tal y como se describió en los antecedentes del presente fallo, el señor P.E.C.M presentó una acción de tutela en contra de la alcaldía de Armenia en la que solicitó la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital e igualdad, presuntamente vulnerados por la decisión de esa entidad de realizar algunos operativos de desalojo de vendedores ambulantes en el centro de la ciudad. Según indicó en su escrito de tutela, estas actuaciones de la alcaldía provocaron que sus derechos al trabajo, mínimo vital e igualdad se vieran lesionados, pues con este desalojo se produjeron serias afectaciones a sus medios de subsistencia. Así mismo, el actor sostuvo que la alcaldía demandada no le ofreció ninguna alternativa de trabajo, reubicación o alguna ayuda humanitaria que mitigara los efectos negativos de dichas medidas. Igualmente, el peticionario manifestó que en el desarrollo de

estos operativos se hizo un uso desproporcionado de la fuerza.

72. La parte accionada, esto es, la alcaldía de Armenia se opuso a las pretensiones del demandante. En términos generales, esa entidad manifestó que no vulneró sus derechos fundamentales del actor dado que: (i) las jornadas de recuperación del espacio público se dieron en cumplimiento de la sentencia 019 del 5 de agosto de 2013 proferida por el Juzgado 4 Administrativo de Armenia, Quindío, y (ii) en dichos operativos no se hizo un uso desproporcionado de la fuerza. Igualmente, (iii) manifestó que, en algunas reuniones en las que participó el accionante, esa entidad informó sobre los programas con los actualmente cuenta. No obstante, (iv) el señor P.E.C.M no hace parte del censo de vendedores ambulantes de esa ciudad, lo cual impide que pueda acceder a la oferta institucional que maneja el municipio.

73. Una vez revisado el material probatorio que reposa en el expediente, así como las respuestas ofrecidas por las partes en sede de revisión, la Sala Primera de Revisión Constitucional concluye que, en el presente asunto, la alcaldía de Armenia vulneró los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad del señor P.E.C.M, por las siguientes razones.

74. Primero, porque el accionante tenía una expectativa legítima para realizar sus actividades de venta informal en el centro de la ciudad. Segundo, porque a pesar de contar con algunos programas para vendedores ambulantes, la alcaldía no ofreció al accionante alternativas reales que mitigaran los efectos negativos de su desalojo. Tercero, porque en todo caso, estos programas ofrecidos por la alcaldía son insuficientes para atender la situación del accionante y de los demás vendedores ambulantes que no se encuentran censados. Tales circunstancias hacen que la alcaldía no haya obrado con base en el principio de confianza legítima y, consecuencia de ello, en procura de los derechos al trabajo, mínimo vital e igualdad del demandante. Lo anterior, tal y como se expone a continuación.

El accionante tenía una expectativa legítima de trabajo informal la cual fue afectada intempestivamente por la alcaldía de Armenia (Quindío)

75. Como se dijo en la parte motiva de esta providencia, el principio de confianza legítima es un límite al deber que tiene la administración de asegurar y mantener el espacio público. Esta restricción exige a los gobiernos nacionales y territoriales guardar coherencia en sus

actuaciones, de manera que les queda prohibido afectar intempestivamente la expectativa legítima de las y los trabajadores informales que han venido desarrollando sus actividades en lugares públicos. En el presente caso, la Sala evidencia que las actuaciones de la alcaldía de Armenia afectaron la buena fe del señor P.E.C.M por los siguientes motivos.

76. Primero, porque el accionante llevaba más de 12 años trabajando como vendedor ambulante en la ciudad de Armenia, sin que ninguna autoridad lo requiriera para efectos de recuperar el espacio público. Esta circunstancia, prolongada en el tiempo, es en sí misma una prueba de la aquiescencia de la administración. Tal y como consta en el expediente, quedó demostrado que, tan solo hasta el periodo comprendido entre el 3 de marzo al 16 de julio de 2023, se tuvo conocimiento de operativos de desalojo realizados por la alcaldía y que afectaron directamente al accionante y que, como la alcaldía de Armenia reconoció en su respuesta, se dieron sin que mediara un proceso de carácter policivo (fundamento jurídico 12).

77. Por consiguiente, hasta esa fecha, el señor P.E.C.M contaba con una expectativa legítima para poder realizar su trabajo, pues en el expediente no se encontró ninguna evidencia que diera cuenta de que, antes de esa época, la alcaldía haya remitido algún tipo de preaviso, verbal o escrito, en donde el accionante pudiera saber, por las vías adecuadas para ello (ver fundamento jurídico 60), la intención de esa entidad de recuperar el espacio público y, con ello, respetar la confianza legítima y la buena fe del ciudadano. En efecto, esa entidad sólo inició las debidas diligencias con las y los vendedores ambulantes censados durante los años 2012 y 2013 entre los cuales, como se dijo, no figura el accionante.

78. Esta Sala debe insistir en que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional estudiada a lo largo de esta providencia, no bastan las manifestaciones en abstracto de una posible intención de recuperar el espacio público. Al contrario, el respeto a los principios de buena fe y confianza legítima implica que las autoridades nacionales y/o territoriales tienen la obligación de dar a conocer por las vías adecuadas, esto es, a través de un trámite judicial o policivo, que las actividades desarrolladas por las y los vendedores informales contrarían el derecho colectivo al espacio público y, como consecuencia de ello, comunicar la intención de la administración de proceder con un posible desalojo. Como se indicó a lo largo de esta providencia, este procedimiento:

“está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y que se dispongan políticas que garanticen que los «ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado Social de Derecho»”.

79. Segundo, la Sala Primera de Revisión Constitucional debe señalar que, si bien la sentencia de acción popular proferida por el Juzgado 4 Administrativo de Armenia fue expedida en el año 2013, tal circunstancia no es suficiente para concluir que la alcaldía respetó el principio de confianza legítima y, como consecuencia de ello, la buena fe del accionante. Lo anterior, dado que el señor P.E.C.M nunca participó en ese trámite popular, de manera que no conocía sobre las decisiones del referido juez y, en general, del desarrollo de ese proceso. Adicionalmente, como la misma entidad demandada lo reconoció durante el trámite del presente amparo, el señor P.E.C.M nunca fue registrado en el censo elaborado por esa entidad para el año 2012 – 2013, en cumplimiento del referido fallo que, a la postre, tiene más de 10 años de haber sido proferido.

80. Esto significa que la alcaldía únicamente se limitó a garantizar la buena fe de las personas que se encontraban censadas en cumplimiento de esa acción popular, pero no respecto de la totalidad de trabajadores informales que, como el accionante, no acudieron a ese trámite popular por cuestiones tales como no desarrollar dicha actividad en ese momento. De esta forma, materialmente el actor no estaba obligado a suponer que su actividad informal estaba siendo cuestionada por la entidad demandada por el simple hecho de ser informal. En efecto, como se dijo, el municipio nunca envió un preaviso del desalojo al señor P.E.C.M. Así las cosas, si bien el municipio de Armenia refirió que el señor P.E.C.M había asistido a algunas reuniones de socialización de algunos programas con los que cuenta esa entidad, esa respuesta no es suficiente para cumplir con el postulado de confianza legítima pues, como se verá a continuación, al no estar en el censo del 2012-2013, materialmente no podía recibir las alternativas ofrecidas en dicho espacio.

La alcaldía de Armenia no ofreció alternativas laborales o de reubicación. El censo del 2012-2013 ordenado por el Juzgado 4 Administrativo de Armenia, Quindío, no puede constituirse en un obstáculo para garantizar la plena vigencia de los derechos al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad de P.E.C.M

81. Además del principio de confianza legítima, que se traduce en el respeto a la buena fe de las y los vendedores informales, en el caso concreto, el derecho al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad, también debieron constituirse como un límite a las labores de recuperación del espacio público realizadas por la alcaldía de Armenia. Esto supone que ese municipio debió garantizar alternativas laborales o de reubicación en favor del hoy accionante, así como de las demás personas que están en similar situación. Esto es, de quienes no se encuentran incluidos en el censo ordenado por el juez popular y que, a pesar de ello, ostentan la calidad de vendedores informales de Armenia (Quindío) y están protegidos por el principio de confianza legítima.

82. Como se explicará a continuación, la alcaldía de Armenia no solo no cumplió con esta obligación de reubicación y/o empleo, sino que generó una discriminación en contra del accionante al otorgar un tratamiento distinto respecto de quienes sí se encuentran en el censo del 2012-2013. Para la Corte, este contexto evidencia que, a la fecha, la alcaldía demandada no cuenta con una política pública eficaz, integral y suficiente, que atienda la compleja situación del señor P.E.C.M., lo cual constituye en sí mismo una vulneración de sus derechos fundamentales como trabajador informal (ver fundamentos jurídicos 58 y siguientes).

83. Al contrario, una vez revisado el expediente, así como las respuestas ofrecidas por el municipio demandado, la Sala advierte que dicha entidad tan solo se ha limitado a dar cumplimiento a un fallo de acción popular que, como se dijo a lo largo de esta providencia, fue proferido hace más de 10 años y contó con un alcance limitado dada la necesidad evidenciada de avanzar en el cumplimiento de las medidas concretas que se ordenaron en la sentencia de acción popular. La limitación del censo, que fue reconocida como un obstáculo por la propia alcaldía de Armenia durante este trámite de tutela (fundamento jurídico 25) implica que no toda la población de vendedores ambulantes se encuentre identificada y sea beneficiaria de las medidas adoptadas en cumplimiento del fallo de acción popular. Para esta Sala, no es un hecho menor que, a medida que pasa el tiempo, el número de personas que dedican su vida a las ventas informales en la ciudad de Armenia sigue aumentando, a pesar de las acciones de cumplimiento del fallo proferido por el Juzgado 4 Administrativo de Armenia, Quindío.

84. En ese orden de ideas, si bien durante el trámite de la presente acción de tutela la

alcaldía demandada refirió que cuenta con varios programas encaminados a atender a esta población y que, en algunas reuniones, se le ofrecieron alternativas al señor P.E.C.M, lo cierto es que, al mismo tiempo, manifestó que el accionante no se encuentra registrado en el censo realizado durante el año 2012 y 2013, motivo por el cual, no fue posible ofrecerle soluciones integrales. Lo anterior, dado que desconocer ese censo implicaría desatender los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada.

85. En esos términos, a pesar de que la alcaldía demandada refirió que entre el 30 de marzo y el 3 de abril de 2023, la Defensoría del Pueblo realizó unas mesas de trabajo (en las que habría participado el accionante) para informar sobre la oferta institucional de la Secretaría de Desarrollo Económico y de la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia (EDUA), esta circunstancia no es suficiente para garantizar una adecuada atención a la situación del accionante. Como se ha dicho a lo largo de esta providencia, el señor P.E.C.M no estaba registrado en el censo que, como la misma alcaldía sostuvo, constituye un requisito sin el cual las personas no pueden acceder materialmente a las ayudas que brinda esa entidad. De ahí que, aunque hubieran existido estas actividades, en todo caso la misma alcaldía reconoció que no podía modificarse el referido censo por tratarse de una orden judicial.

86. Para la Sala Primera de Revisión Constitucional, los censos son un instrumento de política pública, pero no son el fin de la misma. En otras palabras, se trata de una herramienta con la que cuenta la administración para diagnosticar y atender las necesidades de cierta población, pero la inclusión (o no) de una persona en ella no define la calidad de trabajadores informales y, con ello, la protección de sus derechos fundamentales. De lo contrario, como sucede en el presente caso, esta herramienta de planificación de política pública conllevaría a vulnerar el derecho a la igualdad de las personas que, por múltiples circunstancias, no pudieron inscribirse en esas bases de datos.

87. Sobre los censos como herramientas para la formulación de políticas públicas, existen diversos instrumentos internacionales que proporcionan orientaciones al respecto. Sobre su periodicidad, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas recomienda adelantarlos en intervalos regulares para que la información comparable esté disponible en una secuencia fija. De esta forma, “una serie de censos permite evaluar el pasado, describir el presente y estimar el futuro”. La programación de los censos debe decidirse con base en consideraciones sociales, culturales, jurídicas, administrativas y financieras, así como en

atención a la rapidez con la que se produzcan cambios en la población objeto de estudio o en sus condiciones de vida.

88. La información recopilada en los censos provee una línea base relevante para la distribución, planeación y medición del impacto de la oferta institucional pero dichas herramientas no son la finalidad de la política pública (garantizar derechos fundamentales). De esta forma, tales operaciones estadísticas requieren ser evaluadas constantemente para advertir las debilidades que deben superarse y así garantizar la finalidad de una política pública. De igual manera, es necesario examinar la calidad, confiabilidad y precisión de los datos recopilados para efectos de ajustar la metodología censal. Dentro de las buenas prácticas resaltadas por las Naciones Unidas en materia de censos de actividades económicas, se encuentran justamente las relativas a la etapa posterior en la que se actualizan los instrumentos de recolección de datos y se analiza la efectividad de los procedimientos aplicados.

89. Para este tribunal, las restricciones en el referido censo no solo no solucionan el problema de las ventas informales en la ciudad de Armenia, sino que, al contrario, profundizan la conflictividad social asociada a este fenómeno. Como se indicó a lo largo de esta providencia, el aumento de este tipo de trabajos se explica en buena medida por un contexto económico, social y cultural caracterizado por la falta o precarias oportunidades en el mercado formal. De ahí que la inclusión o no de una persona en dicho censo no resuelve integralmente el problema discutido en este fallo.

90. Incluso, en sus respuestas, la misma alcaldía advirtió sobre la necesidad de depurar el censo de caracterización, para excluir a las personas que fallecieron, que ya no ejercen la actividad informal, que han migrado o a quienes se les brindó algún tipo de solución para “el ejercicio con dignidad la actividad”. Esta depuración, según dijo la entidad, permitiría incluir de alguna manera a las cerca de 500 personas que ejercen la actividad informal y no se encuentran en esas bases de datos.

91. En esos términos, si bien el objeto de la presente decisión no es el de realizar una evaluación exhaustiva de la política pública de vendedores ambulantes en la ciudad de Armenia, sino, al contrario, pronunciarse sobre la vulneración de los derechos fundamentales del señor P.E.C.M, esta Sala, a partir de las respuestas remitidas por las entidades que

participaron en este proceso, evidencia que la situación de las y los vendedores informales en la ciudad de Armenia, entre ellos el accionante, es alarmante. En efecto, en la respuesta ofrecida por la alcaldía demandada a las preguntas hechas por esta corporación, dicho municipio señaló que si bien para el año 2012-2013 realizó un censo que arrojó un resultado de 1086 personas que ejercían este trabajo, lo cierto es que este número continúa en aumento. Para estas personas (1086), la alcaldía dispuso 74 módulos y 14 puntos de trabajo, los cuales fueron asignados mediante sorteo. Además, esa alcaldía construyó el Centro Comercial del Café con 489 locales comerciales.

92. Para septiembre de 2023, el ente territorial realizó algunas visitas para conocer el número de personas que realizan actividades de comercio informal sobre la vía pública en el centro y el norte de Armenia, en la cual encontró que, de 624 personas, solo 124 se encuentran en el censo. Los demás son nuevos, en su mayoría mayores de 60 años y 55 de ellos pertenecientes a la población migrante. El número de trabajadores informales sigue creciendo y, con ello, las medidas adoptadas por la administración para cumplir un fallo de hace más de 10 años se tornan insuficientes.

94. En este caso, la alcaldía demandada debió interpretar sus competencias conforme a los principios del trabajo, mínimo vital e igualdad, independientemente del cumplimiento del fallo de acción popular que resolvió un conflicto de hace más de 10 años. De esa manera, el municipio debió formular una verdadera política pública, que es distinto al cumplimiento de la acción popular, para atender a todos aquellos vendedores informales que no estuvieron presentes en el proceso surtido ante el Juzgado 4 Administrativo de Armenia. De esta forma, la administración hubiera podido cumplir y armonizar las decisiones de ese juzgado y, al mismo tiempo, garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales de quienes no quedaron cobijados por las medidas adoptadas en el trámite de la acción popular. Al respecto, para la Corte Constitucional, el principio de confianza legítima, el derecho al trabajo, mínimo vital e igualdad, se materializan en una protección constitucional que surge a partir de un hecho social (ventas informales), y no simplemente de un determinado trámite judicial o administrativo.

95. Conforme con lo anterior, para la Sala Primera de Revisión Constitucional, la alcaldía de Armenia no garantizó el derecho al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad del accionante en este desalojo pues, a pesar de contar con algunas alternativas para las y los vendedores

ambulantes de la ciudad, la misma entidad territorial argumentó que el señor P.E.C.M no podía acceder a estos programas en tanto no se encontraba en el censo realizado durante el año 2012 y 2013. Así pues, el municipio debió interpretar sus competencias conforme al principio de confianza legítima y a los derechos al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad, también respecto de las personas que, como el accionante, no se encontraban en dicho censo y ofrecer soluciones integrales acorde con la jurisprudencia constitucional.

No existe certeza de un uso desproporcionado de la fuerza en los desalojos adelantados por la alcaldía de Armenia durante el año 2023

96. Resta un asunto por resolver y es el que tiene que ver con un supuesto uso de la fuerza en el desarrollo de los operativos de desalojo realizados entre el mes de marzo y julio de 2023. En este punto, la Sala Primera de Revisión debe manifestar que, una vez revisado el material probatorio que reposa en el expediente, no encontró elementos de prueba, distintos a las afirmaciones hechas por P.E.C.M, que dieran cuenta de posibles excesos de la Fuerza Pública.

97. Al contrario, tanto la alcaldía de Armenia como el cuerpo de Policía del Quindío le informaron a esta corporación que el apoyo policial para el control del espacio público en el periodo comprendido entre el 3 de marzo y 29 de mayo de 2023, así como en el ocurrido entre el 12 de junio y el 16 de julio de 2023, se brindó de manera preventiva por solicitud de la administración local con el fin de acompañar a funcionarios y gestores de convivencia de la Secretaría de Gobierno. Según el Departamento de Policía, durante las jornadas de recuperación del espacio público ningún ciudadano se opuso y, por lo tanto, no se llevaron a cabo procedimientos policiales ni se acudió al uso de la fuerza.

98. En ese orden de ideas, esta corporación encuentra que no están probados los hechos alegados por el accionante. Sin embargo, para esta Sala resulta pertinente mencionar que en esta clase de procedimientos deben respetarse los derechos humanos de las personas que serán desalojadas del espacio público, de manera que no se atente contra su vida e integridad personal a través del uso desproporcionado de la fuerza que termine por vulnerar las garantías más elementales de estas personas. No puede perderse de vista que, según la información aportada por las distintas entidades vinculadas al presente trámite, en algunos operativos hizo presencia el Ejército Nacional, aun cuando, su misión constitucional no es la

de participar en este tipo de diligencias.

99. Consecuencia de ello, la Sala instará a la alcaldía de Armenia a evitar en la mayor medida de lo posible el uso de la fuerza pública, especialmente, del Ejército Nacional, en esta clase de procedimientos y, al contrario, privilegiar salidas pacíficas, concertadas y comprensivas de la situación de vulnerabilidad de estas personas.

100. Por todo lo anterior, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional revocará el fallo proferido el 28 de julio de 2023 por el Juzgado Laboral Municipal de Pequeñas Causas de Armenia (Quindío), y en su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital e igualdad del señor P.E.C.M.

101. Consecuencia de lo anterior, ordenará a la Alcaldía de Armenia que, en el término de 10 días contados a partir de la notificación del presente fallo, (i) proceda a verificar la situación personal, familiar, social y económica de P.E.C.M y, como consecuencia de ello, en un término no mayor a 30 días, ofrezca al accionante una alternativa económica, laboral o de reubicación, en la cual se tenga en cuenta su estado de salud. A su vez, la Sala exhortará a la alcaldía demandada a que formule una política pública integral, eficaz y suficiente, en la que tenga en cuenta a aquellas personas que no se encuentran registradas en el censo ordenado por el Juzgado 4 Administrativo de Armenia, Quindío, de manera que ofrezca soluciones definitivas a la situación de las y los vendedores informales de la ciudad de Armenia, a partir de las consideraciones desarrolladas a lo largo de esta providencia. Finalmente, la Sala comunicará esta decisión a la Defensoría del Pueblo para que realice el seguimiento al cumplimiento de las decisiones contenidas en el presente fallo, y si lo considera pertinente, informe a las autoridades y al juez de instancia sobre las dificultades que su ejecución conlleve.

Síntesis de la decisión

102. En el presente caso, la Sala Primera de Revisión Constitucional estudió una acción de tutela presentada por el señor P.E.C.M en la que solicitó la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital e igualdad, vulnerados por la alcaldía de Armenia tras su decisión de desalojarlo del centro de la ciudad, lugar en el que desde hace más de 12 años el accionante trabajaba como vendedor informal.

103. Para resolver este asunto, primero, la Sala encontró que se cumplen con todos los requisitos de procedibilidad, especialmente, por tratarse de una persona en condición de vulnerabilidad económica quien, a la postre, presenta graves enfermedades que afectan su salud. A su vez, la Sala puntualizó que si bien existe un trámite de cumplimiento de un fallo de acción popular, esta decisión fue proferida hace más de 10 años sin que el demandante haya podido participar en ese proceso. Segundo, la sentencia reiteró la jurisprudencia constitucional más relevante sobre el principio de confianza legítima, el derecho al trabajo y el mínimo vital en casos de vendedores ambulantes.

104. En el caso concreto, la Sala encontró que la alcaldía de Armenia vulneró los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital e igualdad del señor P.E.C.M, pues el accionante tenía una expectativa legítima para realizar sus actividades de venta informal en el centro de la ciudad de Armenia. Así, a pesar de contar con algunos programas para vendedores ambulantes, la alcaldía no ofreció al accionante, alternativas reales que permitieran mitigar los efectos negativos de su desalojo. A su vez, para la Sala, estos programas ofrecidos por la alcaldía son insuficientes para atender la situación del accionante y de los demás vendedores ambulantes que no se encuentran censados.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el fallo de única instancia proferido el 28 de julio de 2023 por el Juzgado Laboral Municipal de Pequeñas Causas de Armenia, Quindío, que declaró improcedente la presente acción de tutela. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad del señor P.E.C.M.

SEGUNDO. ORDENAR a la alcaldía Municipal de Armenia, Quindío, que, en el término de dos (2) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a verificar la situación personal, familiar, social y económica de P.E.C.M, para luego ofrecerle, en un término no superior a diez (10) días, una alternativa económica, laboral o de reubicación, en la cual se

tenga presente su situación de salud.

TERCERO. EXHORTAR a la alcaldía de Armenia (Quindío), a que formule una política pública integral, eficaz y suficiente, en la que tenga en cuenta a aquellas personas que no se encuentran registradas en el censo ordenado por el Juzgado 4 Administrativo de Armenia, Quindío, de conformidad con la parte motiva de esta providencia. Lo anterior, en articulación con la política de trabajo decente, informalidad y uso del espacio público contenida en la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo).

CUARTO. COMUNICAR la presente decisión a la Defensoría del Pueblo Regional Quindío, para que realice el seguimiento al cumplimiento de las decisiones contenidas en el presente fallo, y si lo considera pertinente, informe a las autoridades y al juez de instancia sobre las dificultades que su ejecución conlleve.

QUINTO. LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente T-9.633.618.

M.P. Natalia Ángel Cabo