

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 1 de 18 |

LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO CON FINES COMERCIALES

Edison Alexis Ceballos Ortega¹

Institución Universitaria de Envigado

Especialización en Derecho Administrativo

2023

RESUMEN

Este trabajo aborda el escenario constitucional de un derecho colectivo como lo es el espacio público, desde la perspectiva de la obligación que tiene la administración pública de mantener su integridad y garantizar su goce a toda la población, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política Colombiana. Con el estudio de este escenario constitucional se busca evidenciar que con una interpretación errónea del cumplimiento de la obligación mencionada, la administración pública puede vulnerar los derechos fundamentales al trabajo (art. 25 C.P.), al mínimo vital (Sentencia SU 995 Corte C.), al debido proceso (art. 29 C.P.), así como quebrantar el principio de confianza legítima de los vendedores ambulantes y/o estacionarios. Todo esto, cuando no generan las políticas públicas necesarias que permitan la garantía de sus derechos fundamentales.

Palabras claves: *Confianza legítima, espacio público, mínimo vital, derechos fundamentales.*

ABSTRACT

This work addresses the constitutional scenario of public space, from the perspective of the obligation that the public administration has to maintain its integrity and guarantee its enjoyment to the entire population in accordance with article 82 of the Colombian Political Constitution. The study of this constitutional scenario seeks to demonstrate that with compliance with the aforementioned obligation, the public

¹ Profesional en derecho de la Institución Universitaria de Envigado.

eaceballos@correo.iue.edu.co

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo Vigilada Mineducación</p> | <p>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</p> | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 2 de 18 |

administration can violate the fundamental rights to work (art. 25 C.N.), to the minimum vital (Sentence SU 995 Court C.), to due process (art. 29 C.N.), as well as violating the principle of legitimate trust of street and/or stationary vendors, when they do not generate the necessary public policies that allow the guarantee of their fundamental rights and legal security.

Key words: Legitimate trust, public space, minimum vital, Fundamental Rights.

INTRODUCCIÓN

1. Planteamiento del problema

El espacio público es un tema de la mayor relevancia para cualquier ordenamiento jurídico y para el colombiano no es la excepción. Pues es evidente que en él se realizan actividades que trascienden los límites de los intereses particulares, para con ello garantizar la satisfacción de los intereses colectivos (Congreso de la República de Colombia, 1989, ley 9, Art. 5). Esto tiene plena concordancia con los artículos 1 y 82 de la Constitución Política de Colombia que determinan, respectivamente, la prevalencia del interés general sobre el particular y la obligación de la administración pública de garantizar que el espacio público se destine al uso común (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Pese a que en Colombia el espacio público ha sido objeto de reglamentación por el Congreso de la República y el gobierno nacional, mediante leyes y decretos con los cuales se ha regulado el uso de este, éste visto desde la óptica según la cual sirve para adquirir el sustento vital de miles de personas que trabajan invadiendo tal espacio, no ha sido regulado estrictamente por el Congreso. Ha sido la Corte Constitucional la que desde sus cimientos ha ido estableciendo subreglas jurisprudenciales. Estas subreglas permiten abordar el problema jurídico que se presenta cuando la administración pública, en aras de cumplir con el mandato constitucional de mantener la integridad y garantizar el uso común del espacio público, decide desalojar de éste a quienes lo ocupan en desarrollo de actividades comerciales en él.

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 3 de 18 |

De acuerdo con lo anterior, el problema jurídico que lleva a desarrollar este trabajo es si, ¿vulnera la administración pública los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital, así como el principio de confianza legítima al ordenar la recuperación del espacio público invadido por personas que ejercen actividades comerciales en él?

En este estudio, analizaremos la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la normativa relacionada con el uso del espacio público y su recuperación en casos de ocupación indebida por vendedores ambulantes y estacionarios. Nuestro objetivo es establecer bases fácticas y jurídicas para determinar si las entidades públicas, al exigir el desalojo de vendedores de espacios públicos, violan los derechos fundamentales de aquellos que dependen de esta actividad comercial para su sustento vital..

También, se han planteado dos objetivos específicos. El primero está encaminado a exponer, con el estudio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, si esta tiene una línea jurisprudencial definida, mediante la cual se le pueda dar solución al problema jurídico aquí planteado, o contrario a ello, si sus decisiones han sido de interpretaciones tan dispersas que no haya una única interpretación en el asunto bajo estudio.

El segundo, por su parte, busca identificar la normatividad vigente en el ordenamiento jurídico colombiano que regule el uso del espacio público, los procedimientos a seguir en caso de ocupación indebida del mismo y las posibles consecuencias sancionatorias que recaen en cabeza de quienes ocupan el espacio público. Con lo cual se pretende vislumbrar si la normatividad se encuentra en sintonía con la realidad social y cultural del país.

En el primer capítulo, se realizará un análisis jurisprudencial que incluirá la revisión de sentencias de tutela, constitucionalidad y unificación jurisprudencial. Luego, en el segundo capítulo, se llevará a cabo un análisis normativo para evaluar si la legislación colombiana actual permite conciliar los derechos de los trabajadores informales en espacios públicos con la responsabilidad de la administración pública de preservar el

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 4 de 18 |

uso común y la integridad de dichos espacios. A su vez, se realizará un análisis factico que permita establecer qué alternativas se pueden acoger para dar una solución integral a esta problemática por parte de los municipios, en su calidad de administración, según lo estipulado en el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Para concluir, se hará un corolario que permita vislumbrar con precisión la manera en que ha sido abordado el problema jurídico por la Corte Constitucional. Se expresará el estado actual de la normatividad y se definirá brevemente sus posibles falencias y se harán unas observaciones que permitan evidenciar porqué el problema jurídico bajo estudio sigue siendo tan recurrente, aunque lleva décadas presentándose.

I. Análisis jurisprudencial

En cuanto al escenario de la confianza legítima en la ocupación del espacio público por vendedores ambulantes y/o estacionarios, la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades. No obstante, para el desarrollo de este trabajo se han estudiado sentencias que son consideradas de gran relevancia para abordar este asunto. Ya sea porque establecen subreglas jurisprudenciales específicas que permiten resolver los conflictos que se generan por la colisión de derechos fundamentales, o porque modifican el precedente jurisprudencial respecto a providencias anteriores. Así las cosas, las sentencias que se abordan en este estudio son la T-225 de 1992; SU 360 de 1999; C-211 de 2017.

1.1.Sentencia T 225 de 1992

Desde sus inicios, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la ocupación del espacio público por vendedores ambulantes y estacionarios, enfatizando la importancia de respetar sus derechos fundamentales y el principio de confianza legítima. Esto se ejemplifica en la sentencia T-225 de 1992, donde la Corte evaluó varias acciones de tutela que cuestionaban un decreto emitido por el alcalde de Ibagué. El decreto prohibía la instalación de ventas callejeras en una parte del centro del municipio, lo que, según los demandantes, vulneraba sus derechos al trabajo y a una vida digna. La Corte decidió no revocar el decreto, argumentando que la Constitución Política de Colombia otorga a

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo Vigilada Mineducación</p> | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 5 de 18 |

la administración pública la facultad y la obligación de preservar la integridad del espacio público y su disfrute por parte de la comunidad. Por lo tanto, concluyó que el decreto no infringía los derechos fundamentales invocados por los demandantes.

De tal manera, desde aquel momento, según la interpretación de la Corte Constitucional, el espacio público no podía ser invadido, y en caso de que así fuera, la administración pública estaba facultada para desalojar de dicho espacio a quien lo estuviera ocupando ilegalmente, pero sin desconocer los derechos que al momento del desalojo ampararan a quienes desarrollaban sus actividades comerciales invadiendo dicho espacio. Entonces, aunque para la Corte era evidente que la Constitución no legitimaba a nadie para invadir el espacio público, ello no era óbice para que se debiera garantizar al momento de un eventual desalojo la protección del derecho al trabajo y al principio de confianza legítima, ni para desconocer la realidad social del país.

Manifestó el tribunal constitucional en su momento que:

[...] cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna (Corte Constitucional de Colombia, 1992, sentencia T 225, Párr. 29)

Este fragmento de la sentencia T-225 de 1992 es crucial, ya que establece la primera subregla jurisprudencial relacionada con el problema jurídico que este trabajo aborda. En este contexto, se trata de la protección de personas que, aunque no estén constitucionalmente legitimadas para ocupar el espacio público, obtuvieron licencias o autorizaciones de la administración para llevar a cabo sus actividades en dicho espacio. La administración pretendía desalojar a estos individuos sin implementar políticas públicas para evitar la vulneración de sus derechos fundamentales. Es relevante destacar que esta sentencia se centra en el desalojo de aquellos que contaban con

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 6 de 18 |

licencias o autorizaciones para utilizar el espacio público, aparentemente dejando sin protección a aquellos que ocupaban el espacio público sin permisos, en busca de su sustento vital, al igual que quienes sí tenían licencias y permisos.

En apariencia, los vendedores informales que ocupaban el espacio público sin licencias o autorizaciones no estaban protegidos por la sentencia T-225 de 1992 de la Corte Constitucional, ya que esta sentencia se enfocó en resolver acciones de tutela presentadas por comerciantes que tenían permisos legales para operar en el espacio público. Además, las sentencias de tutela tienen efectos inter partes, lo que significa que solo aplican a las partes involucradas en el caso, lo que limita su alcance general.

Esta subregla, establecida en la sentencia T-225 de 1992, se mantuvo sin cambios notables durante varios años. Sin embargo, más adelante, la Corte Constitucional se enfrentó nuevamente al mismo problema legal, pero en un escenario en el que los demandantes no contaban con licencias o autorizaciones de la administración pública para llevar a cabo sus actividades comerciales en el espacio público.

1.2.Sentencia SU 360 de 1999

De tal manera, la Corte Constitucional viene a ocuparse del asunto que aparentemente se dejó por fuera en la sentencia T-225 de 1992 mencionado anteriormente, en la sentencia SU-360 de 1999, en la cual se hace una revisión de 36 acciones de tutela interpuestas por comerciantes que desarrollaban sus actividades comercio en el espacio público del Distrito Capital de Bogotá a los cuales la administración pretendía desalojar de un día para otro sin haber, de por medio, medidas tendientes a su reubicación. En esta ocasión muchos de los accionantes, a diferencia de lo que sucedió en la sentencia T-225 de 1992 eran comerciantes informales que por lo tanto no tenían permisos ni licencias otorgadas por parte de la administración. En tal sentido, la Corte debía ocuparse de determinar si, así como a los comerciantes con licencias, también a los que no las tenían se les debía amparar los derechos al trabajo y al mínimo vital, así como el principio de confianza legítima.

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 7 de 18 |

La Corte sostiene que las autoridades policivas tienen la facultad y la obligación de recuperar el espacio público, en línea con decisiones previas, siempre respetando el debido proceso. Esto busca garantizar que el espacio sea utilizado por toda la comunidad y no simplemente reemplazar a un grupo de ocupantes por otro. La Corte también enfatiza que, a pesar de esta facultad, es más sensato que la administración busque acuerdos con aquellos que cuentan con la confianza legítima. Estos acuerdos pueden incluir un plan de reubicación u otras opciones acordadas que sean factibles tanto para los afectados como para la administración (Corte Constitucional Colombiana, 1999, Sentencia SU 360).

Por lo anterior, para la Corte Constitucional, el principio de la confianza legítima toma un papel relevante en el problema jurídico bajo estudio, tal como se evidencia en el análisis de las sentencias con anterioridad mencionadas. Este principio, que fue de hecho incorporado por este alto tribunal constitucional al ordenamiento jurídico colombiano de una manera pragmática para resolver este tipo de conflictos jurídicos, tal como lo exponen Renata Amaya, Laura Llinás y Betsy Perfán (2011, P. 27), tiene como finalidad amparar a los ciudadanos en situaciones en las cuales sus intereses, si bien no se encuentran consolidados como derechos propiamente dichos, sí deben gozar de protección por parte del Estado, en el entendido de que la autoridades públicas con sus acciones u omisiones han hecho pensar al administrado que se trata de una situación que está amparada por la ley (Grisales L., 2021, p. 12).

En este sentido, tal como lo expone Valbuena Hernández (2008), el principio de confianza legítima representa una protección plasmada en el ordenamiento jurídico a aquellas expectativas que tienen los ciudadanos, ya sean ciertas o fundadas, pero que recaen sobre la estabilidad y permanencia en el tiempo de situaciones jurídicas concretas que han sido consecuencia de la buena fe del particular frente a las actuaciones de las autoridades.

Ahora bien, para determinar cuándo un vendedor ambulante y/o estacionario se encontraba amparado por el principio de la confianza legítima, manifestó la Corte

| | | |
|---|---|--------------------------|
|  <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo Vigilada Mineducación</p> | <p>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</p> | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 8 de 18 |

Constitucional Colombiana (1999) en la sentencia SU 360 que no solo el hecho de tener licencias o permisos otorgados por la administración pública le daba dicha protección, sino que además, habían otros medios que permitían probar la confianza legítima, tales como acuerdos realizados entre la administración y los vendedores ambulantes, compromisos anteriores al desalojo, medidas encaminadas a proteger a dichos vendedores ambulantes en los espacios que ocupaban e incluso la omisión por parte de las autoridades de su obligación de garantizar la disposición común del espacio público.

Hasta 1999, cuando un vendedor ambulante con amparo en la confianza legítima enfrentaba el desalojo del espacio público, se requería buscar su reubicación en un lugar que le permitiera seguir trabajando y mantener su sustento, según lo establecido en la sentencia T-225 de 1992. La falta de esta acción se consideraba una vulneración de sus derechos al trabajo y al debido proceso. Hasta entonces, solo se hablaba de reubicación, sin mencionar otras soluciones. Sin embargo, en 1999, la Corte debió considerar si, además de la reubicación, se podían implementar otras medidas para evitar la vulneración de los derechos fundamentales de los comerciantes a ser desalojados, a raíz de una pregunta del representante legal del Distrito de Bogotá.

Frente a dicho cuestionamiento, la Corte Constitucional respondió que aunque la reubicación se había establecido como solución en providencias anteriores, no era la única alternativa viable. Propuso otras opciones, como la formalización de los comerciantes en empleos dentro de la administración o en empresas, el otorgamiento de créditos estatales para iniciar nuevos proyectos y garantizar su sustento, y otras soluciones que armonizaran los intereses de los ciudadanos y la administración.

En resumen, la sentencia SU-360 de 1999 establece una sólida línea jurisprudencial que aborda el conflicto jurídico tratado en este trabajo. Durante más de una década, las subreglas adoptadas en esa sentencia se reiteraron en la jurisprudencia, como se evidencia en las sentencias T-772 de 2003, T-773 de 2007 y T-970 de 2011, destacándose como claras continuaciones del precedente establecido en SU-360 de 1999.

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 9 de 18 |

1.3.Sentencia C 211 de 2017

En 2017, la Corte Constitucional emitió la sentencia C-211, que evaluó la constitucionalidad de ciertas sanciones pecuniarias y el decomiso de elementos utilizados para invadir el espacio público, tal como se establece en la ley 1801 de 2016. La Corte, al abordar este asunto, reafirmó su jurisprudencia y destacó que el principio de confianza legítima tiene como objetivo proteger a los ciudadanos de cambios inesperados por parte de las autoridades que puedan afectar sus derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo. Esto se entiende en el sentido de que, sin el mínimo vital, no se pueden asegurar condiciones de vida dignas, y sin oportunidades de empleo, el mínimo vital no puede garantizarse (Corte Constitucional Colombiana, 1999, Sentencia SU 995).

Tal situación no puede tener cabida en un Estado Social de Derecho como el colombiano, toda vez que ello de manera clara afecta la dignidad humana al negarle intempestivamente los ingresos a una persona y con ello su mínimo vital, más aún cuando se trata de una persona de especial protección constitucional, por encontrarse en condiciones de marginalidad y por ende de difícil acceso a oportunidades de mejoramiento en sus condiciones de vida.

En esta misma línea, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C- 211 de 2017 declaró exequible condicionadamente las disposiciones demandadas consagradas en el artículo 140 de la ley 1801, en el entendido que tratándose de personas en debilidad manifiesta, quienes de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentran amparados por el principio de confianza legítima, no les es aplicable la multa, el decomiso o la destrucción de los bienes, hasta tanto las autoridades competentes no les hayan ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo formal con el fin de asegurar los derechos fundamentales al debido proceso y proteger los derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo.

En la sentencia C-211 de 2017 dice la Corte al respecto que la jurisprudencia ha determinado que está permitido constitucionalmente el desalojo de estas personas para la recuperación del espacio público, bajo la condición de que: (i) antes del desalojo se

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 10 de 18 |

deba adelantar un proceso judicial o policivo que lo autorice, el cual deberá estar sujeto al debido proceso y (ii) se deban implementar políticas públicas que garanticen su reubicación.

La Corte también establece que la reubicación requiere garantías para que los afectados continúen trabajando en una zona adecuada. La administración municipal debe facilitar la transición y reinicio de labores, evitando dejar a los trabajadores sin soluciones concretas, lo cual sería injusto e inhumano. La Corte aclara que la reubicación no es la única opción, ya que se pueden considerar medidas alternativas dependiendo de los recursos y políticas disponibles. Es importante destacar que estas medidas de protección no equivalen a indemnización ni reparación, y no contradicen el principio de interés general (Sentencia C-211, Corte Constitucional, 2017).

De acuerdo al artículo 29 de la Constitución Colombiana, es esencial garantizar el debido proceso en todas las actuaciones judiciales y administrativas. Esto implica respetar la Constitución, la interpretación de la Corte Constitucional, así como las leyes y decretos que rigen las acciones de las autoridades públicas.

Cuando se trata de desalojar vendedores informales del espacio público, las autoridades deben evaluar integralmente la situación de cada vendedor. Si se encuentran en una situación de marginación y desprotección por parte del Estado, se debe priorizar la protección de sus derechos fundamentales, en concordancia con los valores del Estado Social de Derecho establecidos en el artículo 1 de la Constitución.

II. Análisis normativo

El espacio público como lugar donde convergen innumerables facetas de la vida urbana en Colombia ha sido regulado por el legislador de manera sistemática desde 1989 con la ley novena, más conocida como ley de reforma urbana y a través del decreto 1504 de 1998, el cual reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. Estas normas consagran la definición del espacio público en su artículo 5 y 2 respectivamente como:

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo Vigilada Mineducación</p> | <p>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</p> | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 11 de 18 |

el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. (Congreso de la República de Colombia, 1989, ley 9, Art. 5)

Tal como lo expresa Arbouin Gómez (2012) la ley 9 de 1989 es el punto de partida del desarrollo urbanístico del territorio colombiano, toda vez que con su expedición se dio por primera vez la codificación de un derecho urbanístico en el ordenamiento jurídico colombiano. Hasta el año de promulgación de la ley de Reforma Urbana, en Colombia se estaba generando un desarrollo fragmentado, lo que sucedía porque el Estado no tenía las herramientas legales que hicieran posible que las entidades territoriales intervinieran de manera efectiva en el desarrollo urbanístico de las ciudades (Grisales L., 2021, p. 24). Con la codificación del derecho urbanístico, se empezó a dar tratamiento al espacio público como lugar común destinado a la satisfacción de necesidades colectivas, que trascienden los intereses individuales.

Lo anterior se vio complementado dos años después con la expedición de la Constitución Política de 1991, que al consagrar la prevalencia del interés general sobre el particular en su artículo 1, así como establecer en su artículo 311 la obligación de velar por el desarrollo territorial en cabeza de los municipios como las entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, y al establecer en el artículo 82 el deber de la administración pública de garantizar el uso común del espacio público, le dio rango de derecho constitucional al uso del espacio público y estableció valores y principios que debían permear todo el ordenamiento jurídico colombiano.

Así las cosas, teniendo claro que el espacio público debe estar destinado al disfrute de la comunidad en general que habita el territorio colombiano, el uso del espacio público es considerado como un derecho colectivo del cual gozan todas las personas. Y en este punto es importante hacer claridad en que el espacio público propiamente dicho, entendido como aquellos elementos que permiten la realización de derechos

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 12 de 18 |

fundamentales o colectivos, no es un derecho de primera, segunda o tercera generación, tal como lo precisa Guerra Y. (2013, p. 298), pues se trata de un medio que permite hacer efectivo el derecho al uso del espacio destinado a la comunidad en general.

Pasados seis años de promulgada la Constitución Política de 1991, se expidió la ley de ordenamiento territorial 388 de 1997, mediante la cual, como lo expresa Grisales Laura (2021, p. 25) se reconoció a la ciudad más que como una simple construcción, como un hecho político social. En tal sentido, las políticas públicas en cuanto al uso del espacio público deben responder a las realidades sociales de quienes habitan dicho espacio y como consecuencia de ello, deben buscar el bienestar general de las personas (Burbano, 2014), esto en consonancia con el componente social del Estado social de derecho establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia.

Ahora bien, las áreas urbanas, tal como lo manifestó Henri Lefebvre en Molano Camargo (2016), conlleva un proceso donde se ven involucradas la industria y la urbanización, el crecimiento y el desarrollo, así como la producción económica y la vida social. Según este doctrinante, ya desde la época de Lefebvre este proceso era conflictivo y en la actualidad lo sigue siendo, ello puede evidenciarse con el fenómeno de la ocupación del espacio público por trabajadores informales en busca de su sustento vital, que tal como se analizó en el capítulo anterior, conlleva a la confrontación de derechos fundamentales y derechos colectivos.

Ahora bien, de conformidad con el marco normativo anterior, el espacio público debe estar destinado exclusivamente para el uso común, razón por la cual los particulares no pueden, en desmedro del interés colectivo, apropiarse total ni parcialmente de los bienes de uso público, privando con ello su disfrute del resto de la población. En consecuencia, el legislador, en aras de velar por el cumplimiento de los mandatos constitucionales ha establecido la prohibición de ocupar el espacio público y determinado las consecuencias jurídicas adversas para quien incurra en la conducta tipificada como contravención.

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 13 de 18 |

La ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia) establece en su artículo 140 los comportamientos prohibidos en el espacio público, incluyendo la ocupación contraria a las normas vigentes. Esta conducta conlleva una multa general tipo 1 (equivalente a 2 SMLMV) según el párrafo segundo numeral 4 del mismo artículo. En caso de reincidencia, además de la multa, se autoriza el decomiso o destrucción de los bienes utilizados en la ocupación del espacio público.

Desde este punto, surge el conflicto entre la ley 1801 de 2016 y la realidad social en Colombia. A pesar de la Constitución que insta al Estado a preservar el espacio público, el país enfrenta profundas desigualdades sociales, lo que empuja a muchas personas marginadas y desprotegidas a ocupar el espacio público para subsistir en condiciones precarias.

La sentencia C 211 de 2017 de la Corte Constitucional respondió a esta realidad al declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 140 de la ley 1801 de 2016. La Corte determinó que esta norma violaba de manera injustificada los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso, así como los principios de confianza legítima y buena fe de los trabajadores informales que ocupan el espacio público. La decisión destacó la importancia de considerar las circunstancias sociales al imponer sanciones, ya sea multas o el decomiso de bienes, para determinar si la confianza legítima ampara a quienes ocupan el espacio público.

En este punto se puede apreciar que el legislador colombiano, al momento de promulgar la ley 1801 de 2016 no estaba acorde con la realidad social del país, pues como lo expresó Rodríguez C. (2014) Colombia se encontraba:

ante un fenómeno social y económico de inmensas proporciones y no ante un simple problema de policía que puede eliminarse a punta de redadas y decomisos. No hay sociedad que aguante semejantes niveles de desempleo y subempleo sin la válvula de escape del rebusque.

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 14 de 18 |

Con el artículo 140 parágrafo 2 numeral 4 y parágrafo 3 de la ley 1801 de 2016, no se hacía distinción alguna entre trabajador informal que ocupaba el espacio público en desarrollo de su actividad laboral y cualquier otra persona que lo hiciera por motivos que no encontraban sustento legal o constitucional, lo cual conllevaba a que los vendedores ambulantes y/o estacionarios, además de encontrarse en estado de marginalidad, se vieran perjudicados por medidas policivas que en últimas a lo que conllevaban era a empeorar su condiciones económicas y sociales, al igual que las de su familia, y que poco o nada aportaban a la solución del problema que conllevaba a que estas personas ocuparan el espacio público.

Si bien es cierto con la sentencia C 211 de 2017 expedida por la Corte Constitucional se buscó proteger los derechos fundamentales de los trabajadores informales frente a la potestad de la administración pública de desalojar del espacio público a quienes lo ocupaban en violación de la normatividad vigente, no es menos cierto que tal providencia se quedó corta en el asunto bajo estudio, pues nada dice sobre trabajadores informales que no se encuentren amparados por la confianza legítima. Como se pregunta Ortiz Gloria (2017), “¿Qué sucede con las personas que no han generado confianza legítima en la ocupación del espacio público y lo pretende ocupar por primera vez?” (Salvamento de voto, Sentencia C 211), ¿se debe entender que a estos no los cobija la protección que estableció la Corte para los demás vendedores informales? ¿O contrario a ello tampoco pueden ser objeto de multas ni se les puede decomisar o destruir los elementos con que ocupan el espacio público?

Analizando dichos cuestionamientos desde una óptica garantista de los derechos fundamentales, en sintonía con la visión plasmada por la Corte Constitucional en la línea jurisprudencial que ha creado sobre este tópico desde 1992, se podría llegar a concluir que, independientemente de que el trabajador informal lleve determinado periodo de tiempo o sea la primera vez que ocupe el espacio público, no se le podría imponer las sanciones previstas en el artículo 140 de la ley 1801 antes descritas, pues debe valorarse sus condiciones de marginalidad, y como lo expone Grisales Laura (2021, p. 32), en este tipo de procedimientos de policía se debe propender por la

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 15 de 18 |

salvaguarda del derecho al mínimo vital de la población vulnerable, con lo cual, no es de recibo privar a estas personas de los únicos medios de subsistencia de que disponen.

III. CONCLUSIONES

La Constitución Política Colombiana en su artículo 1 consagra que Colombia es un Estado social de derecho, en el cual prevalece el interés general sobre el particular. Esto guarda estrecha relación con la ley 9 de 1989 que consagra que el espacio público está destinado a la satisfacción de necesidades colectivas, que trascienden, por lo tanto, los límites de los intereses individuales. Y a su vez, está directamente relacionado con el artículo 82 de la Constitución Política, que consagra la obligación de la administración pública de preservar la integridad del espacio público y garantizar el uso común de este.

Lo anterior es de gran relevancia toda vez que, al entender que el disfrute del espacio público es un derecho colectivo, ello conlleva a que la defensa del derecho constitucional al uso del espacio público sea jurídicamente exigible. La competencia para el efecto es de las autoridades administrativas y judiciales, quienes tienen la obligación de ejercer vigilancia y garantizar su protección. No obstante, quienes ejercen el comercio o son trabajadores informales haciendo uso del espacio público ejercen su derecho fundamental al trabajo, el cual también goza de protección constitucional.

En tal sentido, el hecho de desalojar del espacio público a los vendedores ambulantes, semiestacionarios o estacionarios implica la vulneración de sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso, así como el quebrantamiento del principio de confianza legítima, cuando las autoridades antes de proceder con el desalojo no hayan desarrollado políticas públicas que permitan la reubicación de los trabajadores informales, o que los mismos accedan a oportunidades laborales formales y que permitan, en cualquier caso, que se protejan los derechos fundamentales de quienes ya se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Lo anterior tiene plena lógica toda vez que si bien es cierto el interés general prima sobre el interés particular, aquél tiene como límite los derechos fundamentales de las

| | | |
|---|---|--------------------------|
|  <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO Ciencia, educación y desarrollo Vigilada Mineducación</p> | <p>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</p> | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 16 de 18 |

personas, pues no puede afirmarse que el interés general no tenga límites. En el caso específico, el derecho al trabajo y el derecho al mínimo vital se constituyen como el límite al derecho colectivo del uso del espacio público.

Por lo anterior, al momento de enfrentarse a estos escenarios se deben ponderar, proporcional y armoniosamente, los derechos al uso del espacio público y al trabajo, así como el derecho al mínimo vital y al debido proceso amparados por la confianza legítima. En cualquier caso, los vendedores informales no podrán ser objeto de multa, decomiso o destrucción de sus bienes sin que previamente las autoridades administrativas les ofrezcan planes efectivos de reubicación o alternativas de trabajo formal, pues es claro que ello vulneraría sin justificación alguna sus derechos fundamentales.

Resulta importante entender que las fricciones entre derechos colectivos y fundamentales que se generan en el espacio público con ocasión de la ocupación que del mismo hacen los trabajadores informales, no se solucionan simplemente con procesos policivos de recuperación del espacio público, como erróneamente lo creyó el legislador con la expedición de la ley 1801 de 2016. Es necesario, tal como lo ha venido manifestando la Corte Constitucional desde sus inicios, implementar políticas públicas que permitan que quienes se encuentran ocupando el espacio público, como consecuencia de falta de oportunidades, puedan acceder a la formalidad y mejorar sus condiciones de vida.

No hay lugar a dudas que mientras no se den soluciones integrales a la problemática, esos operativos donde se imponen multas, se decomisan y destruyen bienes de los trabajadores informales, van a ser simplemente una ocasión en la cual las autoridades públicas vulneren los derechos fundamentales de las personas sin que con ello haya siquiera un beneficio mínimo para el interés general.

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 17 de 18 |

REFERENCIAS

Amaya, R., Llinás, L., & Perafán, B. (2011). La Confianza en el Derecho. Herramientas jurídicas y éticas para enfrentar la disparidad de políticas públicas en el caso de los ropavejeros de la Plaza España. *Revista de Derecho Público. Facultad de Derecho. Universidad de los Andes*, 27, 2-34

Arbouin Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Vniversitas*, 61(124), 17–42. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj61-124.dudt>

Asamblea Nacional Constituyente. (20 de julio de 1991). Constitución Política de la República de Colombia. Recuperado de: <https://app.vlex.com/#WW/vid/42867930>

Burbano, A. (2014). La investigación sobre el espacio público en Colombia: su importancia para la gestión urbana. *Territorios* (31), 185-205. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/357/35732479009.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (9 de enero de 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. [Ley 9 de 1989]. Recuperado de: <https://app.vlex.com/#WW/vid/900371182>

Congreso de la Republica. (29 de julio de 2016). Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. [Ley 1801 de 2016]. Recuperado de: <https://app.vlex.com/#WW/vid/663451053>

Corte Constitucional. (17 de junio de 1992). Sentencia T – 225. [M. P. Ciro Angarita Baron]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-225-92.htm>

Corte Constitucional. (19 de mayo de 1999). Sentencia SU- 360. [M. P. Alejandro Martinez Caballero]. Recuperado de: <https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:CO/sentecnia+su+360+de+1999/vid/43562672>

Corte Constitucional. (5 de abril de 2017). Sentencia C – 211. [M.P. Iván Humberto Escruería]. Recuperado de:

| | | |
|---|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 18 de 18 |

<https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:CO/sentencia+c+211+de+2017/vid/685351805>

Molano Camargo, F., (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Revista Folios*, (44), 3-19.

Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=345945922001>

Ortiz, G., (2017). Salvamento parcial de voto de la magistrada Gloria Stella Ortiz a la Sentencia C 211. En Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena, Sentencia C 211. Magistrado ponente Iván Humberto Escruce Mayolo. Recuperado de

<https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:CO/sentencia+c+211+de+2017/vid/685351805>

Presidencia de la República de Colombia. (04 de agosto de 1998). Por cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. [Decreto 1504 de 1998]. Recuperado de:

<https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:CO/decreto+1504+1998/vid/decreto-numero-59801067>

Rodríguez, C. (31 de octubre de 2014). Cuentas y cuentos sobre vendedores ambulantes. *Semana.com*. <https://www.semana.com/cuentas-cuentos-sobre-vendedores-ambulantes/69005-3/>

Grisales Arenas, L. (2021). El principio de confianza legítima en materia de recuperación del espacio público ocupado por vendedores informales. *Universidad Externado de Colombia*. DOI: [10.57998/bdigital.handle.001.3972](https://doi.org/10.57998/bdigital.handle.001.3972)

Guerra, Y. (2013). Introducción al estudio de la responsabilidad del Estado por recuperación del espacio público. *Naturaleza jurídica del espacio público en Colombia*. *Principia iuris*(20), 281-300. Recuperado de:

<http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/814/792>

Valbuena Hernández, G. (2008). *La defraudación de la confianza legítima*. *Universidad Externado de Colombia*. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-la-defraudacion-de-la-confianza-legitima-9789587103779.html>