

**Análisis de lineamientos establecidos en la Ley 1988 del 2019 para el ejercicio de la actividad laboral de los vendedores ambulantes en el municipio de Bucaramanga**

**Yajaira Torres Cañas**

**Carlos Vera Jaimes**



**Universidad de Pamplona**

**Facultad de Derecho**

**Pamplona**

**2021**

**Análisis de lineamientos establecidos en la Ley 1988 del 2019 para el ejercicio de la actividad laboral de los vendedores ambulantes en el municipio de Bucaramanga**

**Monografía para optar al título de abogados**

**Yajaira Torres Cañas**

**Carlos Vera Jaimes**

**Asesora temática y metodológica: Dra. Paula Andrea Plata Duarte**

**Universidad de Pamplona**

**Facultad de Derecho**

**Pamplona**

**2021**

Nota de aceptación

---

---

---

---

---

Jurado

---

Jurado

## **Dedicatoria**

A mi tía Gloria quien ha sido como mi madre y quien, con su amor, comprensión, apoyo e infinita paciencia ha logrado sostenerme a pesar de las adversidades.

A mis hijas Luciana y Mariana, las personas más valiosas de mi vida, mi motor, mi mayor inspiración y mis proyectos más importantes.

*Yajaira Torres Cañas*

A mi madre, guerrera incansable que jamás me abandona.

*Carlos Vera Jaimes*

## **Agradecimientos**

Me siento profundamente agradecida principalmente con Dios por no soltar mi mano, por fortalecerme y bendecir mi camino con aquellas personas que se han cruzado en mi vida y me han inspirado con su presencia.

A mis hijas Luciana y Mariana a quienes debo el comienzo de mi vida y la culminación de esta meta, quienes me corrigen y transforman constantemente para ser una mejor persona.

A mis tíos Rolando y Rafael quienes a pesar de la distancia siempre han estado a mi lado guiándome, siendo mi soporte y compañía.

Finalmente, y no menos importante a la familia que elegí: mis Amigos a quienes debo su incontable apoyo incondicional para poder culminar esta etapa de mi vida, y por nunca haber dejado de creer en mí.

*Yajaira Torres Cañas*

Agradezco inmensamente a mi familia por todo el apoyo, a mis grandes amigos a los que nunca les falta una palabra de aliento y a los docentes que guiaron este proceso.

*Carlos Vera Jaimes*

*“Una máquina puede hacer el trabajo de 50 hombres corrientes. Pero no existe ninguna máquina que pueda hacer el trabajo de un hombre extraordinario.”*

*Elbert Hubbard*

*“A machine can do the work of 50 ordinary men. But there is no machine that can do the work of an extraordinary man.”*

*Elbert Hubbard*

Resumen	IV
Abstract	V
Introducción	6
1. Marco Referencial	7
1.1. Planteamiento del Problema	7
1.2. Objetivo general	9
1.3. Objetivos Específicos	9
1.4. Metodología empleada	9
1.5. Antecedentes	12
1.6. Marco Teórico	16
1.7. Marco Conceptual	17
2. Protección del trabajo informal: Vendedores ambulantes ¡Análisis Sustancioso!	19
2.1. Definiciones preliminares de la venta ambulante en Colombia	20
2.2. Antecedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobre la protección laboral del trabajo informal: Vendedores informales	21
2.2.1. Tensión que existe entre la obligación del Estado: Espacio público VS derecho al trabajo de los vendedores informales	37
2.2.2. Protección a los individuos en condición de vulnerabilidad: Obligación que tienen las autoridades públicas.	40
3. Postulados y aspectos que incorpora la Ley 1988 de 2019	44
3.1. Hechos que conllevaron al origen de la ley 1988 del 2019.	44
3.2. Principios que dan origen a la ley 1988 del 2019.	49
3.3. Estructura y contenido de la ley 1988 del 2019.	52
3.4. Garantías implementadas por la ley 1988 del 2019 en favor de los vendedores informales	54
4. Vendedores ambulantes: Necesidades sociales en el municipio de Bucaramanga	56
4.1. Descripción general del municipio de Bucaramanga	56
4.2. Informalidad laboral: Ventas ambulantes de la ciudad de Bucaramanga	57
4.3. Implementación de una Política Pública de vendedores informales: Normativa aplicable en el municipio de Bucaramanga	63
4.4. Implementación de una Política Pública de vendedores informales: establecimiento del cronograma en el municipio de Bucaramanga	67
Conclusiones	69
Referencias	73

## Tablas

Tabla 1 Protección de los vendedores ambulantes: Antecedentes Jurisprudenciales de la Corte Constitucional: 1992-2017	21
Tabla 2 Políticas Públicas del ejercicio de los vendedores informales según la Ley 1988 del 2019	52
Tabla 3 Tipología de la venta ambulante	59
Tabla 4 Ventajas y desventajas de la actividad económica de los vendedores ambulantes	61
Tabla 5 Estrategias para la promoción del Espacio Público.	64
Tabla 6 Fechas de aplicación del PMEPE para vendedores ambulantes en Bucaramanga	67



## Gráficas

Gráfica 1 Caso Multa a empanada.	44
Gráfica 2 Indicadores Laborales	48
Gráfica 3 Porcentajes de empleabilidad ACICAM	56
Gráfica 4 Proporción de informalidad de las principales ciudades DANE	58
Gráfica 5 Proceso para el acceso a la Política Pública del PME	68

## Resumen

El trabajo informal comprende el modo de devengar ingresos de millones de personas en Colombia y particularmente en la ciudad de Bucaramanga, comprende el sustento de miles de familias que buscan lo necesario para dicha sobrevivencia. En la presente investigación se observa que aunque al principio las normas policivas aplicadas en la materia, prohibían la comercialización informal de productos, bienes y servicios, pero la realidad socio-cultural de Colombia al pasó de los años, hizo que la Corte Constitucional a través de su función protectora de los derechos fundamentales, amparó esta población al punto de ocasionar que el Congreso de la República en virtud de la ley 1988 del 2019 estableciera la necesidad de creación de una política pública a fin de proteger esta comunidad del abandono que acaecían, imponiendo a la administración municipal que reglamenten dentro de su Plan Maestro de Espacio Público y planes de ordenamiento territorial la necesidad de reubicación, emprendimiento y estabilidad para los vendedores informales como sujetos de protección constitucional.

**Palabras Claves:** Derecho al trabajo, espacio público, mínimo vital, política pública, vendedor informal.

### **Abstract**

Informal work includes the way of earning income for millions of people in Colombia and particularly in the city of Bucaramanga, it includes the livelihood of thousands of families seeking what is necessary for such survival. In the present investigation it is observed that although at the beginning the police regulations applied in the matter prohibited the informal commercialization of products, goods and services, but the socio-cultural reality of Colombia over the years, made the Constitutional Court through of its protective function of fundamental rights, protected this population to the point of causing the Congress of the Republic by virtue of Law 1988 of 2019 to establish the need to create a public policy in order to protect this community from the abandonment that occurred, imposing on the municipal administration that they regulate within their Master Plan for Public Space and land use plans the need for relocation, entrepreneurship and stability for informal vendors as subjects of constitutional protection.

**Keywords:** Right to work, public space, minimum vital, public policy, informal seller.

## **Introducción**

Es importante, conocer de las necesidades de miles de bumangueses que dedican su vida laboral a la venta de productos de manera ambulante y con ello le otorgan la posibilidad a su familia de poder tener lo mínimo necesario para tener una vida digna. Sin embargo, también es necesario conocer las implicaciones de la legalidad de un oficio que hasta hace unos años era considerado como una contravención a las disposiciones policivas, que comprende una serie de aristas propias de la realidad jurídica colombiana.

Bajo el anterior criterio, la investigación se concibe como una forma de demostrar si los lineamientos establecidos para una protección y correcta distribución en el trabajo informales que ejecutan los vendedores ambulantes, es aquella que se pensó en un momento al presentar el proyecto de la ley 1988 de 2019 y si el resultado final de ese planteamiento de las políticas públicas cumple con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y las necesidades que manifiesta este gremio en la capital Santandereana.

## **1. Marco Referencial**

Inicialmente se presentarán los motivos de esta investigación. Por qué y para qué investigar sobre el ejercicio de la actividad laboral de los vendedores ambulantes, cuáles son los objetivos de este estudio, así como cuáles son sus antecedentes, su marco teórico, marco conceptual, metodología emplea y que técnicas se emplean.

### **1.1. Planteamiento del Problema**

La accesibilidad al empleo formal en Colombia se ha convertido en una de las mayores problemáticas políticas; toda vez, que la desprotección en relación a las contingencias de la seguridad social, el mínimo vital y vida digna de la persona y su núcleo familiar, se ven afectadas en cerca del diez por ciento de la población, es decir, aproximadamente 4.600.000 habitantes del territorio colombiano, según el último dato estadístico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE – (DANE, 2018, p.12)

Hecha la consideración anterior, se puede establecer que el punto focal de esta problemática es la informalidad laboral entendida como aquella forma de trabajo donde los trabajadores son independientes y en la mayor parte de los casos, sino en todos, carecen de los derechos laborales. Llevándonos a analizar en este trabajo la accesibilidad laboral en el territorio Santandereano en especial Bucaramanga donde su actividad principal es la industria del calzado y la joyería.

Con el fin de dirimir esta situación el gobierno nacional impulsó a través de la vía legislativa un proyecto de ley conocido como “ley empanada” con el propósito de establecer unos lineamientos sobre la práctica laboral de los vendedores ambulantes en Colombia y así impedir la acción policiva en casos de invasión de espacio público, siempre

y cuando se establezcan medidas necesarias a fin de realizar un trabajo en conjunto entre las autoridades, los ciudadanos y los trabajadores informales.

Como consecuencia, se expide la Ley 1988 del 2019 por medio de la cual se tiene en cuenta la formulación de una política pública en materia laboral de informales. Además, la Ley ordena programas y proyectos que buscan a garantizar el mínimo vital y la subsistencia en condiciones dignas de esta población, para lo cual se deben implementar alternativas de trabajo formal para vendedores ambulantes.

Con el objeto de dar profundidad jurídica y un estudio axiológico de la disposición jurídica objeto de estudio en la presente investigación, se tendrá como propósito la definición de lineamientos que permitan establecer si dentro de las políticas públicas del municipio de Bucaramanga se puede realizar una correcta distribución y protección de la actividad laboral de los vendedores ambulantes de acuerdo con la Ley 1988 del 2019, satisfaciendo así las implicaciones de la Corte Constitucional y demás entidades gubernamentales en materia de protección a esta comunidad.

Teniendo en cuenta que la amplísima jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dado luces sobre la protección del Estado colombiano a quienes desempeñen actividades informales de carácter ambulante la cual es indiscutible desde el punto de vista constitucional y laboral. Sin embargo, desde el ámbito administrativo y organizacional plantea problemas que la ley 1988 de 2019 no ha resuelto aún, por tal motivo la pregunta del problema planteada fue:

¿En el municipio de Bucaramanga dentro de las políticas públicas implementadas, se ha incluido los lineamientos de la Ley 1988 de 2019 en el trabajo informal de los vendedores ambulantes?

## **1.2. Objetivo general**

Determinar la aplicación de los lineamientos planteados en la ley 1988 de 2019, dentro de las políticas públicas incorporadas en la actividad laboral informal que ejercen los vendedores ambulantes en el municipio de Bucaramanga.

## **1.3. Objetivos Específicos**

- Examinar las posturas jurisprudenciales y antecedentes legales en relación a la protección de los derechos laborales de los vendedores ambulantes como una forma de trabajo informal.
- Analizar los postulados que dieron origen a la Ley 1988 de 2019 y los aspectos que incorporada la misma, para la conformación de una política pública en relación a la protección de los vendedores ambulantes.
- Identificar las necesidades socio-jurídicas que presentan los vendedores ambulantes en el Municipio de Bucaramanga, para la conformación de una política pública que proteja su actividad laboral, sobre los lineamientos planteados en la Ley 1988 de 2019.

## **1.4. Metodología empleada**

El tema de análisis del proyecto de investigación, con fundamentó en las líneas de investigación propuestas por el centro de investigaciones socio-jurídicas de la sede principal de la Universidad de Pamplona, centrándose en la línea del derecho laboral, ya que, dentro del mismo, el objeto va encaminado al estudio del cumplimiento de lineamientos de la Ley 1988 de 2019 en referencia al trabajo informal que ejercen los vendedores ambulantes, y a su vez, se realiza también un seguimiento a las políticas públicas que se llevan a cabo dentro de la administración del municipio de Bucaramanga,

teniendo en cuenta que las políticas públicas, se definen como proyectos que se diseñan por parte del Estado que deben ser gestionados a través de la administración pública, con el fin de satisfacer las necesidades de una sociedad, en este caso en el ámbito laboral.

Asimismo, está enfocado en una investigación jurídica de carácter descriptivo, debido a que si bien existen investigaciones acerca del impacto de la informalidad en Colombia y sus estadísticas por parte de la DIAN (2016) no existe una investigación acerca del estudio de los lineamientos de la Ley en cita que permitieran materializar el cumplimiento de los objetivos de la investigación; con un enfoque cualitativo que permitiera determinar las consideraciones de dicha norma y su acoplamiento en la realidad social y jurídica del Estado colombiano, a través de un método inductivo indagando sobre casos en particular, con el fin de formular el desarrollo de lo dispuesto en la disposición jurídica mencionada al respecto de la protección de los derechos fundamentales del vendedor informal en Colombia y específicamente en la ciudad de Bucaramanga.

Por lo anterior, para el desarrollo de los objetivos un análisis documental de las disposiciones jurídicas que integran el carácter sistemático de la Ley 1988 del 2019 y el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional existen respecto a los derechos fundamentales y la protección de los vendedores informales, y los documentos que reflejaron información respecto a la importancia de la norma, tales como revistas indexadas, datos de las fuentes de investigación de la Universidad de Pamplona. las cifras de autoridades como lo son el gobierno nacional y/o el Congreso y, la base de datos de los comerciantes y gremios de la localidad de Bucaramanga, que permitió determinar si se efectúa la aplicación de los lineamientos planteados en la Ley 1988 de 2019, dentro de las políticas públicas incorporadas en la actividad laboral que ejercen los vendedores ambulantes en el municipio de Bucaramanga.



La información se registró de manera selectiva, consignando los extractos más importantes, citas textuales y resúmenes de las fuentes secundarias escogidas. De igual manera se tomó como etapa preliminar de la presente investigación, los antecedentes de la actividad informal en Colombia, un análisis teórico del impacto en el uso del espacio público y la capacidad laboral en estos espacios, los conceptos que rodean la temática que constituyeron la conceptualización del tema principal, hasta llegar al registro de los resultados obtenidos dentro de la búsqueda y recopilación hecha de diferentes conceptos, posiciones y pronunciamientos de la Corte Constitucional.

La investigación se inició en una primera etapa mediante la recolección de datos tales como material documental, clasificado en normativo, jurisprudencial y doctrinal. Posteriormente se realizó un análisis por medio del cual logró establecer los antecedentes de los lineamientos de la Ley 1988 del 2019: las definiciones preliminares de la venta ambulante en Colombia, precedentes jurisprudenciales de su protección, tensiones con las obligaciones del Estado y las autoridades públicas para su protección, los hechos que originan su incorporación en el ordenamiento jurídico, como se deben estructurar las políticas públicas con fundamento en los principios fundamentales y las garantías de los vendedores ambulantes; finalmente, se determinaron las necesidades sociales de los vendedores ambulantes en la ciudad de Bucaramanga, la incorporación de políticas públicas bajo los lineamientos de la Ley en el municipio sobre dicha actividad laboral, que permitieron dar respuesta a la pregunta de investigación planteada.

Finalmente, se analizó el cumplimiento de los lineamientos de la Ley 1988 de 2019 es decir, si se está implementando esta ley en el municipio de Bucaramanga con respecto a las

necesidades del trabajador informal, se pretende realizar un seguimiento de la ley y encontrar de qué manera está siendo aplicada.

### **1.5. Antecedentes**

Tradicionalmente el ejercicio de actividades informales en Colombia ha representado el sustento de millones de familia a lo largo de Colombia en las diferentes regiones debido a la poca formalización y los nulos incentivos del Estado hacía los pequeños empresarios, que hartos de pagar impuestos al gobierno nacional, deciden de manera autónoma de seguir con sus pequeñas ventas o manufactura de implementos sin una debida formalización.

De acuerdo con este planteamientos que esboza las grandes dificultades de un sector de la población especialmente según los estratos I y II según las cifras de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN- (2016) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2016), comporta un crecimiento de los hogares que basa su sostenimiento en el comercio informal, muchos de ellos realizándolos en espacios públicos destinados para otros objetivos pero no a la comercialización de bienes, productos y servicios.

Por estos motivos, el gobierno a través de la expedición de normas de policía, primero con el Código Nacional de Policía de 1970 y luego con la ley 1801 del 2016 se resolvió por la prohibición de la comercialización de bienes, productos y servicios mediante e uso de espacio público con el propósito de evitar la “invasión de bienes de todos” y a través de políticas de prohibicionismo que desencadenaron el malestar de un grupo poblacional importante de los territorios.

El inconveniente más importante fue aquel que tuvo su escenario tras los sucesos de la imposición de multas a un vendedor de empanadas por la utilización del espacio público en febrero del 2019 (El Tiempo, 2019) mediante la cual este consumo generó el rechazo de la población en general y de los pequeños comerciantes que se dedican a la labor informal.

Este escenario provocó la utilización de acciones legales y que el Congreso de la República que presentaba una mora en la legislación acerca de la protección a los vendedores informales se acreditara una protección especial con miras a la formalización a través de la concesión de beneficios y con ello formular políticas y lineamientos acorde con las disposiciones de la Corte Constitucional sobre el derecho al trabajo pero que no afecten medidas y principios del orden público como el ornato y el libre aprovechamiento del espacio público sin generar discordia entre sus habitantes.

Lo anterior produjo que en agosto del 2019 se expidiera la ley 1988 del 2019 mediante la cual se promociona al vendedor informal mediante unas políticas de crecimiento y protección de su labor con miras al cumplimiento de los objetivos de la protección a los vendedores ambulantes. Sin embargo, quedan incertidumbres acerca de la labor y el consenso con los vendedores informales y la efectividad que se verá reflejado tiempo después de la expedición de la disposición jurídica.

Sobre esta situación, se encuentra estudios previos, que desarrollan la temática instaurada en las políticas públicas que se implementan en el trabajo informal de los vendedores ambulantes. En esta perspectiva, Olarte Dueñas; Bermúdez González, García Cediell; Delgado Jaimes; Montealegre Bustos & Rojas Sanguino (2020), en el texto “COMERCIO INFORMAL CALLEJERO: UN INSUMO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS”, mediante el cual presenta un análisis en los cambios presentados en la

economía informata reflejada en el comercio callejero que se desarrolla en el municipio de Bucaramanga, la problemática socioeconómica y espacial en los diferentes planes de gobierno, que permiten establecer políticas y esfuerzos para mejorar las condiciones de calidad de vida de vendedores ambulantes y la recuperación del espacio público, indicando que

Ciertas situaciones o expresiones han generado políticas de Estado tendientes a disminuir la presencia de comercio informal en las calles. Allí se prolongan otras problemáticas como la invasión del espacio público, la contaminación visual y auditiva y el incremento de la delincuencia común, particularmente en las zonas céntricas de las ciudades que albergan la mayoría del comercio informal de las principales urbes de Colombia y la región. Esas políticas tienen como objeto el desarrollo territorial, la perdurabilidad del espacio público, sin que esto signifique vulnerar el derecho al trabajo de los ciudadanos, sino contribuir con el mejoramiento del bienestar común. Así nacen políticas de reorganización de comercio informal callejero, que transforman el espacio geográfico y la dinámica económica y social de la ciudad (Olarate & otros, 2020).

Asimismo, resaltó que Bucaramanga es una ciudad reconocida en el ámbito nacional por tener bajos niveles de desempleo, pero altas tasas de informalidad, tal como lo referencia el diagnóstico del gobierno actual de la ciudad:

En materia de empleo es sabido que Bucaramanga y su Área Metropolitana muestran siempre los mejores indicadores a nivel nacional. Pero también es cierto que tiene los más altos índices de empleo informal, siendo así la precariedad laboral que reduce las expectativas de la seguridad social y la posibilidad de tener una vejez digna, pues pese a que muestra una mejoría entre el 2011 y el 2014, es claramente la tasa de subempleo más alta de las 13 áreas metropolitanas del país (Olarate & otros, 2020)

En la misma línea, se encuentra el estudio realizado por Torres Galvis (2019), respecto al “Estudio socio económico de vendedores informales de Bucaramanga para el fomento de su formalización y desarrollo”, mediante el cual se indagó la forma en la que viven los

vendedores informales de Bucaramanga, las situaciones más apremiantes que enfrentan tanto a nivel individual como de tipo colectivo, el desarrollo de su actividad económica y como perciben las alternativas para mejorar su condición de vida actual. El documento información relevante acerca de los inicios del gremio de vendedores informales de Bucaramanga y su desarrollo paulatino que, posiciona a las ventas informales como una actividad económica que provee a numerosas familias no solo de la ciudad de Bucaramanga, sino además de los municipios que configuran su Área Metropolitana (Girón, Floridablanca y Piedecuesta). Para pasar a concluir que

La inseguridad que a diario enfrentan los vendedores informales para realizar su actividad productiva, es considerada como el factor más crítico para su supervivencia. Dadas las condiciones en que desarrollan sus actividades comerciales, el ser un vendedor informal, lo expone a situaciones difíciles, que hace que su actividad sea considerada de alto riesgo (...) Las acciones hasta ahora ejecutadas por la Oficina del Espacio Público para propiciar espacios públicos adecuados, han sido infructuosas. Las medidas no garantizan la sostenibilidad para los implicados y son percibidas como estrategias de los grandes comerciantes de Bucaramanga para invisibilizar la problemática y evadir su responsabilidad social. (OlarTE & otros, 2020)

Se hace necesario que los organismos de seguridad y de control del espacio público, dispongan de información clara y verídica del número de personas, que cada día, reclaman una pronta solución. En la actualidad la información es fragmentada y cada organismo dispone de información diferente. Es urgente y prioritario una articulación de los diferentes organismos encargados de velar por la Economía informal en la región. Es necesario que el sector formal de la Economía se involucre como actor en la problemática y no vea la situación como algo alejado de sus fines, ignorando una situación que cada día es más apremiante no solo para los colectivos de ventas informales, sino además para los bumanguenses. Es decir,

la problemática que requiere con urgencia de la intervención de todos los actores (Olarte & otros, 2020).

### **1.6. Marco Teórico**

Sobre la protección a los vendedores informales, existen múltiples consideraciones y estudios acerca del impacto en el uso del espacio público y en la capacidad laboral de las personas dedicadas a este oficio. En consonancia con la investigación y atendiendo a la metodología a utilizar, es decir, de tipo exploratoria las investigaciones servirán para acreditar los escenarios posibles que tendrá que cubrir la ley pero que no serán una fuente directa que utilizar en este estudio.

Diversas investigaciones sobre la medición del impacto se han llevado a cabo por autores como Edison Escobar, Duván Ramírez y Héctor Serna (2018, p.141-166) frente al estudio de las “Ventas informales en el espacio público en Villavicencio” y/o el estudio realizado por Álvaro Fajardo Zapata, Jenny Hernández Niño, Yun Ulian González Valencia y Myrlam Torres Pérez (2018, p. 151-154) sobre la “Caracterización y percepción del riesgo en vendedores informales de las plazas de mercado de la ciudad de Bogotá”; asimismo, de Carolina Moncada Gómez y Lina María Ordóñez Argote (2018) sobre las diferentes “prácticas de ventas informales en Bogotá: significado y motivaciones para vendedores y compradores”.

Otras consideraciones tomadas en cuenta según las estrategias para la formalización de los empleos y que fueron adoptadas como compromiso del gobierno nacional para poder hacer parte del grupo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE- y las disposiciones jurídicas de la Organización Internacional del Trabajo sobre el empleo informal en el mundo.

En el área de la defensa de los derechos fundamentales existen diversa investigaciones como las de Damaris Ramos Vega (2015) que se caracterizó en el “Análisis de la estrategia de intervención social para la reubicación de vendedores ambulantes en quioscos de la red pública de prestación de servicios al usuario del espacio público – REDEP en la localidad de chapinero, Bogotá” y, la de Irma Soto Vallejo, Héctor Serna Gómez y Edison Castro Escobar (2015) en una “caracterización socioeconómica de los vendedores informales de perecederos ubicados en el espacio público de la plaza de mercado de la ciudad de Manizales”.

Lo anterior sumado a las consideraciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobre la protección de los derechos al trabajo y, a un mínimo vital y móvil de quienes se dedican a la informalidad y en muchas ocasiones invadiendo el espacio público; permitirán la construcción de un rico marco teórico sobre la protección de los derechos de los vendedores informales y el planteamiento de las estrategias acerca de la protección que confiere la ley 1988 del 2019 en la ciudad de Bucaramanga.

### **1.7. Marco Conceptual**

En la presente investigación, para permitir una mejor comprensión y un mayor entendimiento a través del escrito será importante la conceptualización de algunos términos, en atención a que se debe tener en cuenta que un vendedor informal desde la órbita de la ley 1988 del 2019 se puede clasificar de la siguiente forma:

***Vendedores Informales Ambulantes:*** Los que realizan su labor, presentan diversas expresiones artísticas o prestan sus servicios recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando sus capacidades, un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías.

***Vendedores Informales Semiestacionarios:*** Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos, tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías.

***Vendedores Informales Estacionarios:*** Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares.

***Vendedores informales periódicos:*** Realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas.

***Vendedores informales ocasionales o de temporada:*** Realizan sus actividades ~n temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades, o eventos conmemorativos, especiales o temporadas escolares o de fin de año.

La Constitución Política (1991) define el trabajo de manera expresa en el artículo 25 como un principio, deber y derecho, al tenor se indica que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas” (Const. 1991, art.25); concepto que debe estar soportado sobre una perspectiva de derechos humanos, motivo por el cual, debe ser digno (Const. 1991, art.1).

Lo anterior se ha fundamentado tanto en el sistema normativo nacional como el internacional, sobre un bloque de constitucionalidad, en consecuencia de ello, el Comité de



Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General No.18 (2005), expone el contenido básico de este derecho y señala algunas de las obligaciones jurídicas del Estado para su efectiva realización.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que una política pública para la ley 1988 de 2019 constituye en el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos, que orientarán las acciones del Estado, con el fin de disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público.

Finalmente, se debe hacer mención al espacio público, definido como el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes (ESAP, 2019, p.1).

## **2. Protección del trabajo informal: Vendedores ambulantes ;Análisis Sustancioso!**

A continuación, presentaremos un examen a las posturas jurisprudenciales y antecedentes legales en relación a la protección de los derechos laborales de los vendedores ambulantes como una forma de trabajo informal, para ello se inicia con las definiciones preliminares de la venta ambulante en Colombia, para proceder a desarrollar los antecedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional respecto a la temática; finalmente, se plasman desde el ámbito legal las tensiones que existen por parte del Estado y las autoridades públicas para proteger el espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales, la protección que se les debe brindar a los individuos en condición de vulnerabilidad.

## 2.1. Definiciones preliminares de la venta ambulante en Colombia

En un primer sentido se establece la necesidad de definir los conceptos más relevantes que llevan a la presente investigación a tener en cuenta como sujetos de la investigación al vendedor ambulante y la clasificación que gira en torno de esta actividad laboral de la siguiente manera:

***Venta ambulante:*** modalidad de venta no sedentaria practicada en ubicación móvil, de manera y con medios que permitan al vendedor ofertar su mercancía de forma itinerante, deteniéndose en distintos lugares sucesivamente y por el tiempo necesario para efectuar la venta (Ley 1988, 2019, art.3).

***Vendedores (as) informales estacionarios:*** Se instalan junto con los bienes, implementos y mercancías que aplican a su labor en forma fija en un determinado segmento del espacio público, excluyendo el uso y disfrute del mismo por las demás personas de manera permanente, de tal forma que la ocupación del espacio subsiste aun en las horas en que el vendedor se ausenta del lugar –por ejemplo, mediante una caseta o un toldo-(Ley 1988, 2019, art.3).

***Vendedores (as) informales semi-estacionarios:*** No ocupan de manera permanente un área determinada del espacio público, pero que no obstante, por las características de los bienes que utilizan en su labor y las mercancías que comercializan, necesariamente deben ocupar en forma transitoria un determinado segmento del espacio público, como por ejemplo las personas que venden perros calientes y hamburguesas, o quienes empujan carros de fruta o de comestibles por las calles (Ley 1988, 2019, art.3).

***Vendedores (as) informales ambulantes:*** Quienes sin ocupar el espacio público como tal por llevar consigo -es decir, portando físicamente- los bienes y mercancías que aplican a su labor, no obstruyen el tránsito de personas y vehículos más allá de su presencia física personal (Ley 1988, 2019, art.3).

***Vendedores (as) Informales Permanentes:*** Realizan por regla general su actividad todos los días de la semana (Ley 1988, 2019, art.3).

***Vendedores (as) Informales Periódicos:*** Realizan su actividad en días específicos de la semana o del mes, especialmente los fines de semana, en sitios turísticos y de espectáculos públicos (Ley 1988, 2019, art.3).

***Vendedores (as) Ocasionales o de Temporada:*** Realizan su actividad de acuerdo con temporadas específicas del año, festividades o eventos como

conmemoraciones del día del padre, la madre, las temporadas escolares y navideñas (Ley 1988, 2019, art.3).

## 2.2. Antecedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobre la protección laboral del trabajo informal: Vendedores informales

Es de anotar que de acuerdo con el análisis del marco teórico acerca de los antecedentes que existieron de la Ley 1988 del 2019, no existieron realmente disposiciones normativas que regularan la protección al trabajo informal, del cual dependen millones de personas en el territorio nacional; motivo por el cual, a continuación se presenta un estudio respecto a los avances jurisprudenciales planteados sobre dicha protección, de las disposiciones de la Corte Constitucional que como máximo tribunal busca la protección de los derechos de la actividad laboral que se desarrolla en el trabajo informal de la venta ambulante.

Para ello, se enfoca el análisis en 25 precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional durante los años 1992 al 2017 en referencia a la protección laboral de los vendedores ambulantes en Colombia, identificándose así el aspecto jurídico y ratio decidendi de cada uno en relación con la temática en mención.

**Tabla 1 Protección de los vendedores ambulantes: Antecedentes Jurisprudenciales de la Corte Constitucional: 1992-2017**

Sentencia	Aspecto Jurídico	Ratio Decidendi
<b>Corte Constitucional, T-225A 400 (1992)</b> <b>Magistrado Ponente: Jaime Sanín Greiffenstein</b>	VENDEDOR AMBULANTE  Sentencias Relacionadas: T-372 de 1993, T-115 de 1995	Señala la Corte Constitucional que el trabajo es un derecho fundamental que goza de la especial protección del Estado (art. 25) y, además, es uno de los bienes que para todos pretende conseguir la organización política, según el preámbulo, y uno de los valores fundamentales de la República, conforme al artículo 1o. ibidem, del cual se preocupa en otras normas, como el artículo 53 que enuncia los principios mínimos fundamentales a los que habrá de conformarse el Congreso al expedir el estatuto del trabajo y el mismo artículo en cuanto insiste en el carácter obligatorio en el orden interno de los convenios internacionales sobre el tema y prohíbe a la ley, los contratos y los acuerdos y convenios de trabajo "menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".  De otro lado está el interés general en el espacio público que está igualmente en la mente de la Constitución, pues los bienes de uso público figuran, entre otros, en una categoría de tratamiento especial, ya que son inalienables, inembargables e imprescriptibles (art. 63, C.N.) y tienen destacada connotación de acuerdo con el artículo 82 ibidem que la Corte

		<p>quiere resaltar, así: "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular" y que termina ordenando que "las entidades públicas... regularán la utilización del suelo.... en defensa del interés común".</p> <p><u>En consecuencia, téngase que el libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, su ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución, 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 de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna.</u></p>
<p><b>Corte Constitucional, T-091 (1994)</b></p> <p><b>Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara</b></p>	<p>VENDEDOR AMBULANTE- Reubicación</p> <p>Sentencias Relacionadas: T-578 de 1994, T-133 de 1995, T-1263 de 2000, T-772 de 2003, T-729 de 2006, T-630 de 2008</p>	<p>La Corte Constitucional señala en el estudio constitucional de la presente sentencias, que los Decretos emanados de la Alcaldía Municipal de Cúcuta y particularmente el 1040 de 1991, dan cuenta de la prohibición de ejercer el comercio informal en la denominada zona crítica, y de la decisión de no expedir permisos provisionales y de derogar los ya expedidos, todos lo cual se encuentra ampliamente corroborado por el Oficio 998 de 1993 al que arriba se aludió; pero en ninguna parte aparece patente la voluntad de la administración local de brindar una solución adecuada y oportuna a las personas que como los accionantes, habiendo dispuesto de un permiso provisional para laborar, en razón de esas medidas quedaron desprovistos de la fuente de sus escasos ingresos, ya que no se les permite desempeñar su actividad en el lugar en el que habitualmente venían haciéndolo ni se les indica en que zona podrían hacerlo. Son claras las facultades que asisten a la administración para procurar soluciones a los múltiples inconvenientes generados por la invasión del espacio público; pero lo que no se entiende es por qué se pretende solucionar un problema desencadenando otro quizá de más amplias proporciones y consistente en la práctica privación de su fuente de ingresos a un determinado número de personas que de alguna forma habían acordado sus actuaciones a parámetros legalmente establecidos y que, como lo demuestra la petición por algunos de ellos elevada, buscaron acercarse a la autoridad en procura de un acuerdo o respuesta favorable obteniendo finalmente la expresión de una negativa absoluta que impide cualquier posibilidad de diálogo o entendimiento.</p> <p><u>En una situación como la planteada resulta posible proteger la integridad del espacio público y propender por su destinación al uso común y a la vez asegurar el derecho al trabajo evitando de paso las impredecibles repercusiones sociales que su desconocimiento podría acarrear. Se impone entonces, una fórmula de conciliación conforme a la cual la administración cumpla con su deber de proteger el espacio público preservando las zonas que considere críticas sin que ello signifique desconocimiento del derecho del trabajo, ese propósito se logra mediante la adopción de medidas orientadas a "ubicar a los vendedores a quienes con anterioridad se les había permitido ocupar parte del espacio público, en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente, sin temor a ser desalojados, donde puedan ofrecer sus mercancías con las mínimas garantías de higiene y seguridad y donde no causen perjuicios a la comunidad en general"</u></p>
<p><b>Corte Constitucional, T-578 (1994)</b></p> <p><b>Magistrado Ponente: José Gregorio</b></p>	<p>VENDEDOR AMBULANTE- Validez del permiso</p> <p>Sentencias Relacionadas:</p>	<p>La función pública ha sido puesta al servicio de los intereses colectivos y se ejerce en beneficio de los asociados, no en su contra. De tal modo que quienes la desempeñan no tiene por cometido -como suele creerse en algunas dependencias- el de obstaculizar y complicar la vida de las personas y su normal actividad, sino el de contribuir, dentro del ámbito de las atribuciones que a cada organismo y funcionario corresponden, al</p>

<b>Hernández Galindo</b>	T-225 A 400 de 1992, T-372 de 1993	desarrollo armónico y ordenado de las múltiples relaciones propias de la convivencia social.
		<p>Según lo dispuesto por la Constitución, el uso del suelo y del espacio público debe ser reglamentado en los distritos y municipios por los concejos, corporaciones que actúan en esta materia con base en lo preceptuado por el artículo 313, numeral 7º, de la Carta, en concordancia con las pertinentes disposiciones de la Ley 136 de 1994 y complementarias.</p> <p>Por su parte, a los alcaldes, quienes ejercen la primera autoridad de policía en el municipio, les está asignada, según el artículo 315, numerales 1 y 3, de la Carta, la función de velar por el cumplimiento de las correspondientes normas constitucionales legales y reglamentarias. Les compete, entonces, expedir las autorizaciones o permisos a que haya lugar y ejercer la inspección y vigilancia sobre quienes ejercen actividades comerciales, adoptando las medidas tendientes al desarrollo de la preceptiva general e imponiendo las sanciones previstas a quienes se apartan de ellas.</p> <p>Es claro, desde luego, que en el desempeño de la función reguladora, en la expedición de las normas de carácter general y en el desarrollo concreto de las atribuciones de vigilancia y control las autoridades están obligadas a respetar los derechos fundamentales de las personas y que, para el caso específico de los negocios ambulantes o estacionarios en lugares públicos, no pueden conculcar el derecho al trabajo de quienes, siendo titulares de licencias o permisos concedidos por la propia administración, se ajustan a sus términos.</p> <p><u>Los permisos que concedan las autoridades para el desarrollo de determinada actividad son actos administrativos particulares y concretos que amparan a sus titulares en el ejercicio del derecho a ejercer aquella dentro de los términos, límites y facultades que ellos mismos incorporan, de conformidad con la ley. Una vez en vigor el acto administrativo que concede una licencia o permiso, se crea una situación jurídica individual y el administrado entra a gozar del derecho al que se refiere la autorización. Las autoridades, incluida la que expidió el acto, están obligadas a reconocer los efectos del mismo y, en consecuencia, a respetar el ejercicio del derecho individual nacido a partir de aquél mientras no sea anulado, suspendido o revocado. Volviendo al tipo de actos que en esta oportunidad se consideran -los que autorizan en concreto el ejercicio de una cierta actividad- los funcionarios de policía y los llamados a ejercer control y vigilancia no tienen otra alternativa, so pena de incurrir en flagrante abuso de autoridad, que la de aceptar el documento que el particular exhiba, en el cual conste que se le ha conferido permiso o licencia, pues de lo contrario, además de la violación del derecho individual amparado, ningún efecto tendrá la decisión administrativa de quien tiene la competencia correspondiente.</u></p>
<b>Corte Constitucional, T-115 (1995) Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo</b>	VENDEDOR AMBULANTE- Adjudicación de puestos	<p><u>Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias del vendedor o comerciante informal, su ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por comerciantes informales "deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación, de manera que se concilien en la práctica los intereses encontrados.</u></p> <p>La Corte manifestó en esta sentencia que la administración municipal de Ibagué vulneró los derechos a la igualdad y el trabajo de los accionantes, no por haber programado un desalojo del espacio público -pues allí hizo prevalecer, como era su obligación, el interés general sobre el particular-, sino por haber concebido la ampliación de la plaza de mercado con una capacidad a todas luces insuficiente, y por haber planeado el acceso a los puestos de trabajo dentro del inmueble con base en un proceso en el que imperó el más absoluto desorden administrativo, a tal punto que de las</p>

		<p>pruebas allegadas no se extrae siquiera la conclusión de si hubo o no sorteo para efectuar las adjudicaciones. Sea que así hubiera ocurrido o que se hubiere procedido sin razonable criterio e ignorando la realidad de cada caso, la caprichosa distribución de los lugares de ubicación en la plaza implicó injustificada discriminación entre personas que se hallaban en las mismas circunstancias.</p>
<p><b>Corte Constitucional, T-133 (1995)</b> <b>Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz</b></p>	<p>VENDEDOR AMBULANTE- Reubicación VENDEDOR AMBULANTE- Discriminación VENDEDOR AMBULANTE- Ubicación</p> <p>Sentencias Relacionadas: T-091 de 1994, T-578 de 1994, T-1263 de 2000, T-772 de 2003, T-729 de 2006, T-630 de 2008</p>	<p>Manifiesta la Corte Constitucional que no resulta conforme con la Constitución de 1991, la respetable reflexión que ilustra a la Honorable Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia según la cual, lo positivo de los derechos humanos contrarresta lo positivo de la nueva categoría de los derechos constitucionales fundamentales, y alcanza a reducirlas a una sola noción; se trata de una interpretación que resta valor, fuerza y vigor jurídico a una nueva y más generosa categoría de derechos constitucionales por el mérito de otras anteriores, cuya vigencia también encuentra un nuevo y preciso ámbito de relaciones especiales, reforzado con la existencia de declaraciones internacionales vertidas en instrumentos jurídicos de pleno vigor ecuménico, con la creación de las jurisdicciones internacionales de derechos humanos y con el reconocimiento de instrumentos procesales de acceso a la justicia internacional de los derechos humanos. Con la incorporación de esta nueva noción en el derecho constitucional colombiano, se trata del reconocimiento de una nueva categoría de relaciones de la sociedad, cuyo contenido debe ser regulado constitucionalmente para asegurar la vigencia del orden social y democrático de derecho y del Estado mismo, y que estas relaciones no sólo vinculan a los poderes públicos y principalmente al legislador, sino a los particulares en sus relaciones dentro de todo el tráfico jurídico. Estas consideraciones propias del Estado Social de Derecho contemporáneo, se erigen para garantizar la consecución del orden jurídico pluralista y democrático y de las bases mínimas para la convivencia social y, en todo caso, presuponen la conservación de un orden coactivo basado en el respeto de la libertad y del derecho.</p> <p>Aunque el sindicato está en todo el derecho de participar o no en las "mesas negociadoras" convocadas por la administración, su negativa no responde a los objetivos de la organización, en busca de la protección del derecho al trabajo de sus afiliados, y su participación en la decisión de políticas para el establecimiento de vendedores ambulantes y distribución del espacio público. Si verdaderamente se pretende el reconocimiento de los derechos de los trabajadores independientes, es en estas reuniones donde pueden hacer valer sus derechos, sin adelantarse a conceptos previos de quienes conforman dichas reuniones.</p> <p><u>Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, la ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Se impone por lo tanto establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto, que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución y que permita al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de "velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común".</u></p>
<p><b>Corte Constitucional, T-160 (1996)</b> <b>Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz</b></p>	<p>VENDEDOR AMBULANTE- Presupuesto para reubicación</p>	<p>Reconociendo un fenómeno que afecta de manera significativa la economía nacional, como lo es el sector informal de la misma, que genera empleo para miles de familias que dependen para su subsistencia de este tipo de actividades, es necesario insistir en la necesidad de proteger el derecho fundamental al trabajo de esas personas; no obstante, ese derecho, tal como lo ha expresado esta Corporación, no es absoluto, y tiene, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, también el carácter de obligación social, que implica para todos y cada uno de los asociados la obligación paralela de cumplir y contribuir a la realización de otros principios constitucionales, entre ellos el de la solidaridad y la prevalencia del interés general.</p>

La obligación que le corresponde cumplir al Estado, de reubicar, en caso de desalojo por motivos de interés general, a los vendedores ambulantes que venían ocupando debidamente autorizados un determinado espacio público, se genera siempre que se den los siguientes presupuestos: que la medida se genere en la necesidad de hacer prevalecer el interés general sobre el interés particular; que se trate de trabajadores que con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar un espacio público de uso común, hayan estado instalados allí; y que dicha ocupación hubiese sido permitida con anterioridad por las respectivas autoridades, a través del respectivo permiso o licencia.

Aceptar que quien, de manera ilegítima, esto es sin autorización de autoridad competente, ocupe un espacio público, automáticamente se hace acreedor al derecho de ser reubicado en otro espacio público, daría paso a la prevalencia de la arbitrariedad y las vías de hecho, y al menoscabo de la autoridad de los alcaldes en tanto jefes superiores de policía de sus respectivos municipios. Para que los derechos de las personas puedan ser reivindicados como tales han de originarse o configurarse en hechos y situaciones de legitimidad, esto es de acuerdo con la Constitución y la ley, no pueden las personas configurarlos a través de acciones arbitrarias que desconozcan sus disposiciones o atenten contra derechos de terceros.

<p><b>Corte Constitucional, T-647 (1996)</b>  <b>Magistrado Ponente:</b>  <b>Antonio Barrera Carbonell</b></p>	<p>VENDEDOR          AMBULANTE-          Reubicación temporal de foráneos</p>	<p>En la presente acción la Corte Constitucional analizó a que el simple aviso hecho por parte del Inspector de policía en el sentido de ser trasladados a otro sitio para que desarrollen sus actividades comerciales, no implica por sí sólo la vulneración de ningún derecho; además, se puede deducir que el Alcalde no ha tomado ninguna determinación en torno al problema planteado, no obstante que en el acuerdo se establece que dentro de las funciones de la Junta Asesora y de Vigilancia del Comercio Informal -de la cual forma parte el Alcalde-, está la de recomendar zonas de reubicación temporal de las ventas ambulantes o estacionarias de aquellos comerciantes que no residen en el Municipio. En relación con la presunta vulneración del derecho a la igualdad, se pudo establecer que tampoco existe, pues el valor del impuesto que se cobra es igual para todos los vendedores foráneos.</p>
<p><b>Corte Constitucional, T-398 (1997)</b>  <b>Magistrado Ponente:</b>  <b>Alejandro Martínez Caballero</b></p>	<p>VENDEDOR          AMBULANTE-          Reubicación temporal</p>	<p><u>En jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional que la recuperación del espacio público es una obligación del Estado que no puede ser obstaculizada por la invocación del derecho al trabajo, porque el interés general prevalece sobre el interés particular.</u></p> <p><u>Si la protección a los bienes de uso público es un deber que corresponde a las autoridades ésta se realiza a través del Poder de Policía del Estado y de las características de ejecutoriedad y ejecutividad del acto administrativo. No existe, pues, duda alguna sobre la facultad que tienen los funcionarios de policía para proteger los bienes de uso público y rescatar el espacio público ilegalmente ocupado.</u></p> <p>La confianza legítima, producto de la buena fe, es la que en un Estado Social de Derecho explica la coadyuvancia que el Estado debe dar a soluciones, sin que esto signifique ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio del interés general. La relación entre administración y administrado plantea el gran problema de establecer las delimitaciones legales de los derechos de éstos últimos frente a la administración. Que en virtud de su potestad y ejercicio de las finalidades del Estado pueden ser limitados. Potestad que determina la imprescriptibilidad de los bienes de uso público por la ocupación temporal de los particulares, pero al mismo tiempo, la confianza legítima como medida de protección a los administrados se origina cuando de un acto de aplicación de una Norma, aun procedente del Poder Legislativo, supone para sus destinatarios un sacrificio patrimonial que merece un calificativo especial, en comparación del que pueda derivarse para el resto de la colectividad.</p>

---

<p><b>Corte Constitucional, T-372 (2000)</b> <b>Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra</b></p>	<p>DERECHO AL TRABAJO-Inicio de actividades para reubicación de vendedor ambulante</p>	<p>En este caso, planteó que la solución dada por la Alcaldía es concreta en el sentido de determinar cuál va a ser la ubicación temporal de los vendedores ambulantes bajo la condición de quedarse allí hasta tanto se termine de construir la plaza de mercado. La proposición establecida por la Alcaldía es razonable en tanto que garantiza las condiciones que permitirán a los vendedores ambulantes continuar con la fuente de trabajo. Lo anterior permite concluir que la conducta de la administración está de acuerdo con el principio de confianza que debe preceder toda relación entre el administrado y el administrador, por cuanto la administración Local utilizó los mecanismos de revocación de licencias, así como también determinó un plazo prudencial para la nueva reubicación de los vendedores.</p>
		<p>La Corte Constitucional ha estudiado el asunto de la recuperación del espacio público, prácticamente desde que la Corporación inició su labor constitucional en el año de 1992. En la mayoría de las oportunidades, los pronunciamientos se han referido al caso de los derechos de los vendedores ambulantes frente al derecho fundamental al trabajo. A lo largo de los distintos pronunciamientos, se han ido decantados los más importantes principios, que están contenidos en la sentencia de unificación de jurisprudencia SU-360 de 1999. Sentencia en la que se apoya la demanda para establecer el derecho que tiene el afectado a ser reubicado.</p>
		<p>Reconociendo un fenómeno que afecta de manera significativa la economía nacional, como lo es el sector informal de la misma, que genera empleo para miles de familias que dependen para su subsistencia de este tipo de actividades, es necesario insistir en la necesidad de proteger el derecho fundamental al trabajo de esas personas; no obstante, ese derecho, tal como lo ha expresado esta Corporación, no es absoluto, y tiene, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, también el carácter de obligación social, que implica para todos y cada uno de los asociados la obligación paralela de cumplir y contribuir a la realización de otros principios constitucionales, entre ellos el de la solidaridad y la prevalencia del interés general.</p>
		<p>En esa perspectiva, la Corte ha reiterado, que en aquellos eventos en que las autoridades locales se propongan recuperar el espacio público ocupado por comerciantes informales, "deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación", con el objeto de conciliar los intereses que se enfrentan. Se trata entonces de lograr soluciones que hagan compatible la prevalencia de la obligación del Estado de recuperar el espacio público sobre los intereses particulares, sin que por eso éste se despoje de su deber de proteger y garantizar el derecho al trabajo de las personas que resulten afectadas con sus decisiones.</p>
		<p><u>Concluye que le corresponde cumplir al Estado la obligación de reubicar, en caso de desalojo por motivos de interés general, a los vendedores ambulantes que venían ocupando debidamente autorizados un determinado espacio público, se genera siempre que se den los siguientes presupuestos:</u></p>
		<p><u>a. Que la medida se genere en la necesidad de hacer prevalecer el interés general sobre el interés particular.</u> <u>b. Que se trate de trabajadores que, con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar un espacio público de uso común, hayan estado instalados allí.</u> <u>c. Que dicha ocupación hubiese sido permitida con anterioridad por las respectivas autoridades, a través del respectivo permiso o licencia.</u></p>
		<p>Ello debe ser así, pues aceptar que quien de manera ilegítima, esto es sin autorización de autoridad competente, ocupe un espacio público, automáticamente se hace acreedor al derecho de ser reubicado en otro espacio público, daría paso a la prevalencia de la arbitrariedad y las vías de hecho, y al menoscabo de la autoridad de los alcaldes en tanto jefes superiores de policía de sus respectivos municipios.</p>

---



<p><b>Corte Constitucional, T-1263 (2000)</b></p> <p><b>Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra</b></p>	<p>DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA- Vendedor ambulante desalojado PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA- Vulneración por desalojo de vendedor ambulante</p>	<p>El eje sobre el cual ha girado el amparo de los vendedores ambulantes es lo que la doctrina especializada considera como la <b>confianza legítima</b>. Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1° y 4° de la C.P.), de respeto al acto propio y buena fe (art. 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible.</p>
<p><b>Corte Constitucional, T-883 (2002)</b></p> <p><b>Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa</b></p>	<p>PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA- Promesa de reubicación a vendedor ambulante por la Administración VENDEDOR AMBULANTE- Término para reubicación</p>	<p>En el presente caso, la Corte Constitucional manifestó que tanto el Código Nacional de Policía como el Código de Policía de Bogotá, han establecido claramente un procedimiento preciso para la restitución del espacio público, concluye esta Sala que la Alcaldía vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo al desalojar al actor desconociendo el procedimiento establecido. Por no haberse realizado el proceso policivo establecido, el actor no tuvo oportunidad de ejercer de manera efectiva su derecho de defensa. De haberse respetado el debido proceso, el señor habría podido presentar argumentos en contra de la decisión de la Administración, la que por su parte habría tenido la oportunidad de revisar su decisión.</p> <p>En relación con el término otorgado para la reubicación de un vendedor informal, la Sala observa que la Corte, entre otros casos, ha fijado el plazo prudencial de 120 días, así: (i) En el caso de la sentencia T-706 de 1999, en el que el actor aún no había sido desalojado y no se había convenido reubicación, ordenó la reubicación en el término de 120 días hábiles; (ii) en la Sentencia SU-360 de 1999, cuando se había convenido con el actor una reubicación, e independientemente de si ya se había o no desalojado, ordenó la reubicación de los vendedores en el término de 120 días hábiles. Sin embargo, el término puede ser bastante inferior a 120 días. En efecto, en el caso de la Sentencia T-020 de 2000, en el que no se había convenido ninguna reubicación y la Administración, sin embargo, procedió a desalojar al actor violando, como en este caso, el debido proceso, la Corte ordenó que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia, se ubicara al actor -quien sufría de limitaciones físicas- en un lugar adecuado y apto para la actividad de vendedor.</p>
<p><b>Corte Constitucional, T-772 (2003)</b></p> <p><b>Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa</b></p> <p>Sentencia Relacionadas: T-091 de 1994, T-578 de 1994, T-133 de 1995, T-1263 de 2000, T-729 de 2006, T-630 de 2008</p>	<p>TRATO CRUEL A VENDEDOR AMBULANTE VENDEDOR AMBULANTE- Distintos tipos VENDEDOR AMBULANTE-El que porta la mercancía sobre su cuerpo VENDEDOR AMBULANTE- Reubicación VIA DE HECHO POLICIVA Y VENDEDOR AMBULANTE-No existe norma que</p>	<p>Es indiscutible la existencia de un deber constitucional y legal en cabeza de las autoridades, consistente en preservar la integridad del espacio público, para cuyo cumplimiento la ley les ha provisto de ciertos instrumentos jurídicos de carácter policivo. Pero la delimitación del alcance de este deber, y la determinación de los medios necesarios para cumplirlo frente a situaciones concretas de ocupación indebida, se deben efectuar en forma tal que se respeten plenamente los demás mandatos constitucionales, en particular aquellos que protegen los derechos fundamentales de las personas, e imponen a las autoridades deberes sociales de imperativo cumplimiento. Por lo tanto, cualquier política, programa o medida adelantados por las autoridades para dar cumplimiento a su deber constitucional y legal de preservar el espacio público, que conlleven el desalojo de quienes se encuentren ocupando tal espacio, o limitaciones similares de los derechos de las personas, deberán adelantarse con plena observancia de la totalidad de los imperativos constitucionales reseñados y precisados por la jurisprudencia constitucional.</p> <p>Las autoridades sí tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, pero tales políticas, programas y medidas (i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados,</p>

---

faculte a la Policía para aprehender materialmente los bienes

(iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición.

Por lo tanto, en aplicación del principio del Estado Social de Derecho y en el contexto de las condiciones sociales y económicas actuales de la capital, las autoridades distritales competentes están en el deber constitucional de incorporar, como parte integrante de dichas políticas, programas o medidas de recuperación del espacio público, un componente obligatorio de provisión de alternativas económicas para quienes dependen del comercio informal para su sustento vital, el cual se debe haber formulado con base en una evaluación y un seguimiento previos y detallados de las condiciones sociales y económicas reales y cambiantes de la capital, con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales a medida que cambia el contexto dentro del cual se van a implementar, de tal manera que exista correspondencia entre tales políticas, programas y medidas y las dimensiones y características del problema social a resolver. En ausencia de este componente, que se debe ofrecer en principio a todos los comerciantes afectados en forma previa a su desalojo, la política, programa o medida correspondiente será ostensiblemente lesiva de los mandatos constitucionales -es decir, inadmisibles por su carácter desproporcionado-.

Para efectos de dar cumplimiento a este deber de las autoridades en el contexto presente de la capital, la Sala considera pertinente establecer una distinción entre los distintos tipos de vendedores informales que pueden sufrir una limitación de sus derechos fundamentales en virtud de las políticas, programas o medidas de recuperación del espacio público, de conformidad con el grado de afectación de dicho espacio público que representa su actividad. Así, existen (a) vendedores informales estacionarios, que se instalan junto con los bienes, implementos y mercancías que aplican a su labor en forma fija en un determinado segmento del espacio público, excluyendo el uso y disfrute del mismo por las demás personas de manera permanente, de tal forma que la ocupación del espacio subsiste aun en las horas en que el vendedor se ausenta del lugar -por ejemplo, mediante una caseta o un toldo-; (b) vendedores informales semi-estacionarios, que no ocupan de manera permanente un área determinada del espacio público, pero que no obstante, por las características de los bienes que utilizan en su labor y las mercancías que comercializan, necesariamente deben ocupar en forma transitoria un determinado segmento del espacio público, como el vendedor de perros calientes y hamburguesas del presente caso, o quienes empujan carros de fruta o de comestibles por las calles; y (c) vendedores informales ambulantes, quienes sin ocupar el espacio público como tal por llevar consigo -es decir, portando físicamente sobre su persona- los bienes y mercancías que aplican a su labor, no obstruyen el tránsito de personas y vehículos más allá de su presencia física personal. En principio, estas tres categorías de trabajadores informales deben ser cobijadas por igual por las medidas alternativas que tienen que acompañar a las políticas de recuperación del espacio público; sin embargo, dadas las dimensiones sociales y económicas del problema del comercio informal en la ciudad, y en atención a que en el presente proceso el actor no es un vendedor ambulante sino semi-estacionario, considera la Sala que se debe dar prioridad, en cuanto a la aplicación de las referidas políticas, programas, medidas -y de sus alternativas económicas consustanciales- a los vendedores semiestacionarios o estacionarios, puesto que es la actividad

---

		<p>de éstos la que representa una mayor afectación del interés de la colectividad en que el espacio público sea destinado al uso común.</p> <p>La Sala hace hincapié en el hecho de que la actividad desempeñada por los vendedores ambulantes que portan consigo o sobre su cuerpo la mercancía que venden, no representa, prima facie, una restricción del derecho de la ciudadanía a gozar de un espacio público amplio; por lo tanto, si las autoridades optan por contribuir a la formalización de su labor de comercio informal, pueden hacerlo, en la medida en que las políticas, programas o medidas que se adelanten con tal fin cumplan con los requisitos señalados en la jurisprudencia de esta Corte y en especial en esta sentencia.</p>
<p><b>Corte Constitucional, T-146 (2004)</b></p> <p><b>Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería</b></p>	<p>ESPACIO PUBLICO-No se viola por vendedor ambulante en silla de ruedas</p> <p>VENDEDOR AMBULANTE-DISCAPACITADO-Protección constitucional especial</p>	<p>La Sala de Revisión estima que el alcance dado al artículo 82 de Constitución Política por parte de los Jueces de instancia se reitera, en el entendido de que por tratarse de un vendedor ambulante que se desplaza en una silla de ruedas cargando consigo su mercancía (loterías y escapularios) sin ocupar el espacio público, no constituye por sí sólo un obstáculo para el tránsito de personas ni vehículos más allá de su presencia física personal, de tal suerte que la actividad realizada por éstos representa un mínimo de afectación al espacio público. Lo anterior sin perjuicio de que las autoridades puedan formalizar esta actividad bajo los condicionamientos señalados por la jurisprudencia de esta Corte.</p> <p>La Sala hace hincapié en el hecho de que la actividad desempeñada por los vendedores ambulantes que portan consigo o sobre su cuerpo la mercancía que venden, no representa prima facie, una restricción del derecho de la ciudadanía a gozar de un espacio público amplio; por lo tanto, si las autoridades optan por contribuir a la formalización de su labor de Comercio informal, puede hacerlo, en la medida en que las políticas, programas o medidas que se adelanten con tal fin cumplan con los requisitos señalados en la jurisprudencia de esta Corte.</p> <p>En consecuencia, no se trata de desconocer el interés general ni el deber del Estado de proteger el espacio público para su destinación al uso común cuando está de por medio el derecho al mínimo vital, por el contrario, lo que se busca es una solución concertada a un problema social cuando de la dignidad humana se trata.</p>
<p><b>Corte Constitucional, T-729 (2006)</b></p> <p><b>Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño</b></p> <p>Sentencias Relacionadas: T-091 de 1994, T-578 de 1994, T-133 de 1995, T-1263 de 2000, T-772 de 2003, T-630 de 2008</p>	<p>VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación</p>	<p>Para que pueda concluirse que se está ante un escenario en el que resulte aplicable el principio de confianza legítima deberá acreditarse que (i) exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son anejos a su preservación; (ii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos, la cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales; (iii) se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes y (iii) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público.</p> <p>La Corte ha fijado los requisitos para la legitimidad, desde la perspectiva constitucional, de los planes de restitución del espacio público ocupado por comerciantes informales que ejercen esta actividad bajo el amparo de la confianza legítima. De acuerdo con ellos, las autoridades están enteramente facultadas para llevar a cabo acciones tendientes a la recuperación y preservación del espacio público, a condición que (i) se</p>

---

<b>Corte Constitucional, T-053 (2008)</b> <b>Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil</b>	<b>ESPACIO PUBLICO-</b> Ocupación por vendedor ambulante	<p>adelanten con observancia del debido proceso y el trato digno a quienes resulten afectados con la política; (ii) se respete la confianza legítima de los comerciantes informales; (iii) estén precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia entre su alcance y las características de dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales a través del ofrecimiento de alternativas económicas a favor de los afectados con la política; y (iv) se ejecuten de forma tal que impidan la lesión desproporcionada del derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, al igual que la privación a quienes no cuentan con oportunidades de inserción laboral formal de los únicos medios lícitos de subsistencia a los que tienen acceso.</p>
		<p>La Corte Constitucional en reiteradas oportunidades ha abordado la controversia constitucional generada por la ocupación irregular del espacio público por parte de vendedores informales, cuyo núcleo principal radica en la tensión que se genera entre el deber del Estado de proteger la integridad del espacio público y la realización del derecho constitucional al trabajo de quienes, al estar excluidos de los mecanismos formales de inserción laboral, se dedican a actividades de comercio en dicho espacio.</p>
		<p>En efecto, a partir de la expedición de la Carta Política de 1991, se da trascendencia constitucional al espacio público, de suerte que se impone al Estado el deber de velar por la protección de su integridad y por su destinación al uso común que, según mandato del artículo 82 superior, prevalece sobre el interés particular. Así, al espacio público no le son oponibles derechos de terceros en atención a que se trata de un bien inalienable, imprescriptible e inembargable, características que excluyen la posibilidad de que un particular alegue la titularidad de derechos reales sobre el mismo.</p>
		<p>De esta forma, la Sala reitera el deber constitucional y legal del Estado de preservar la integridad del espacio público, para cuyo cumplimiento el ordenamiento jurídico prevé diferentes herramientas de carácter policivo, cuyo ejercicio, según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, se encuentra limitado por el respeto de los derechos individuales de quienes, si bien ocupan irregularmente el espacio público, lo hacen amparados por el beneplácito expreso o tácito de la administración y bajo la expectativa de estabilidad.</p>
		<p>En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha establecido que el ejercicio de las potestades administrativas para la recuperación del espacio público debe procurar la realización armónica de los demás mandatos constitucionales y, en especial, la protección de los derechos fundamentales de las personas potencialmente afectadas, de manera que cualquier política, programa o medida adelantados por las autoridades para dar cumplimiento al referido deber constitucional que conlleven limitaciones a los derechos de dichas personas deben propender por la adopción de medidas alternativas que las protejan.</p>
		<p>En suma, en lo que guarda relación con el conflicto entre la recuperación del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales que lo ocupan, el principio de confianza legítima impone al Estado el deber de respetar las expectativas favorables que su actuación activa u omisiva ha generado en los vendedores informales, respecto de la perdurabilidad del desarrollo del ejercicio de sus actividades laborales en el espacio público.</p>
		<p>Esto, sin embargo, no significa que las autoridades se encuentren impedidas para adoptar medidas tendientes a la protección de la integridad de los bienes del Estado, sino que implica que éstas no pueden aplicarse de manera sorpresiva e intempestiva de suerte que afecte derechos subjetivos consolidados y fundamentados en la convicción objetiva de legalidad de la conducta desplegada. Así, las medidas de recuperación</p>

---

		<p>deben seguir un proceso administrativo que garantice el derecho de defensa de los ocupantes del espacio público y debe prever planes de reubicación para aquellos comerciantes que demuestren que están amparados por el principio de confianza legítima, que no se genera únicamente por actos expresos de la administración como la expedición de licencias o permisos, sino que se concreta incluso por la tolerancia y permisividad de la administración en el ejercicio prolongado de las actividades comerciales en el espacio público.</p>
<p><b>Corte Constitucional, T-566 (2008)</b> <b>Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería</b></p>	<p>ESPACIO PUBLICO- Vulneración de derechos a la vida digna, al mínimo vital, al trabajo y al debido proceso por decomiso de bienes utilizados para el ejercicio de actividad de vendedor ambulante</p>	<p>La jurisprudencia constitucional ha sostenido que las autoridades competentes se encuentran facultadas por la Constitución y la ley para adoptar las medidas que consideren necesarias a fin de impedir la ocupación irregular del espacio público y garantizar su preservación a través del retiro de quienes hacen uso indebido del mismo, entre ellas los comerciantes informales. Sin embargo, la Corte ha reconocido que frente a los planes de recuperación del espacio público que contemplan la reubicación del comercio informal, se presentan, por lo menos, dos dificultades: “En primer lugar, son evidentes las condiciones de marginalidad de grupos significativos de la población que, ante la imposibilidad del Estado de asegurar una política de pleno empleo, deben hacer uso de la informalidad para garantizar su subsistencia. En segundo, término es usual que las administraciones municipales y distritales ejerzan acciones u omisiones, prolongadas en el tiempo, que otorguen apariencia de legalidad a la ocupación del espacio público, entre ellas, el otorgamiento de licencias o permisos o la simple tolerancia por parte de la administración de su uso indiscriminado.”</p> <p>Los planes de recuperación y preservación del espacio público deben partir del análisis específico de la realidad en la cual serán ejecutados, así como de la determinación de los efectos concretos que producirán en la vida de las personas y en el goce de sus derechos fundamentales. En consecuencia, las políticas públicas de desalojo del espacio público no pueden hacer nugatorio el derecho a la igualdad de quienes que se dedica al comercio informal, en el sentido de ampliar las desventajas sociales y económicas en las que se encuentran respecto del resto de la población. Así, en todo caso, tales políticas deben ajustarse a la garantía debida a los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la vida digna, y por tanto, a la exigencia de proporcionalidad, esto es, “(i) estar dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y (ii) desarrollarse a través de medios plenamente ajustados a la legalidad –que garanticen el respeto por el debido proceso y la dignidad de las personas-, y que además sean necesarios para materializar tal finalidad, estas limitaciones (iii) deben ser proporcionales en el contexto de los mandatos del Constituyente, es decir, no pueden sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica.”</p> <p>Las autoridades públicas desconocen los principios de confianza legítima y proporcionalidad cuando sorpresivamente implementan políticas de recuperación del espacio público que implican el desalojo o retiro de quienes tienen razones suficientes, esto es, fundamentadas en el ordenamiento jurídico, para considerar que su actividad es legítima, pues ha sido desarrollada bajo el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones; y cuando dada la ejecución de dichas políticas, no se ofrecen alternativas económicas pertinentes y adecuadas, capaces de menguar sus efectos nocivos, así como de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los comerciantes informales, especialmente, de sus derechos a la vida digna, al mínimo vital, al trabajo y al debido proceso.</p>
<p><b>Corte Constitucional, T-630 (2008)</b></p>	<p>DEBIDO PROCESO EN RESTITUCION DEL ESPACIO</p>	<p>El compromiso institucional del Estado (art. 1) con las personas que soportan condiciones económicas precarias ha sido considerado, entre otros aspectos, en relación con la recuperación de los espacios en donde se les ha permitido el ejercicio del comercio informal. A juicio de la Corte, si bien las autoridades están en el deber de regular el uso del suelo, tienen</p>

<b>Magistrado Ponente:</b> <b>Jaime Araujo Rentería</b>	PUBLICO- Vulneración a vendedor ambulante discapacitado	<p>que considerar a su vez medidas que compensen la satisfacción de las necesidades básicas de quienes serán privados de su sustento, porque la defensa de los derechos e intereses colectivos, a costa de la total pauperización de grupos vulnerables y marginados, es moral, económica y jurídicamente inadmisibles.</p> <p>El deber de diseñar estrategias que combinen el legítimo interés de proteger el espacio público con programas que garanticen el sustento a los sectores vulnerables que soportarán las medidas, se hace más imperativo cuando se trata de personas de particular protección constitucional (Artículos 13, 43, 46 y 47 C.P.).</p> <p><u>Deber de ubicación.</u> La ejecución de planes de recuperación de espacios, debe ir precedida, en lo que sea técnicamente posible, de una valoración de todas las dimensiones de esa realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión, incluida la situación de las personas que verán sus derechos severamente limitados, a quienes se deberá ubicar, por consiguiente, en una posición tal que no queden obligados a soportar una carga pública desproporcionada. Ello cobra mayor imperatividad si quienes se encuentran afectados por las políticas, programas o medidas pertinentes están en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica, o discapacidad.</p> <p>El amparo constitucional al principio de la confianza legítima, ha dicho la jurisprudencia, “se basa en la conducta permisiva de las autoridades, y por tanto, en los casos de recuperación de espacios, sólo se aplica a los vendedores informales cuya ocupación ha sido permitida en forma expresa o tácita por la Administración”.</p> <p><u>En conclusión: (i) Las personas con discapacitadas son sujetos que gozan de especial protección constitucional, lo que implica un doble compromiso para las autoridades: abstenerse de adoptar cualquier medida administrativa o legislativa que lesione el principio de igualdad de trato; e impulsar acciones afirmativas a fin de remover todos los obstáculos que en los ámbitos normativo, económico y social se opongan al pleno disfrute de los derechos de estas personas.</u></p> <p><u>(ii) El interés general de preservar el espacio público está protegido por la Constitución; sin embargo, su recuperación debe efectuarse mediante un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso, previo al desalojo.</u></p> <p><u>(iii) Cuando el administrado se hace acreedor al principio de confianza legítima, surge para la Administración la obligación de ofrecer alternativas económicas y de reubicación laboral a aquellos vendedores informales afectados con medidas de recuperación de espacios comunes o protegidos. Medida que cobra mayor imperatividad cuando con la política de recuperación se afecta a personas en especial situación de vulnerabilidad.</u></p>
<b>Corte Constitucional, T-775 (2009)</b> <b>Magistrado Ponente:</b> <b>Jorge Iván Palacio Palacio</b>	VENDEDOR AMBULANTE- Decreto 726 de 1999 establece prioridad para conceder el permiso a personas con limitaciones físicas o retardo mental y que no tengan otro ingreso económico VENDEDOR AMBULANTE-	<p>En la aplicación del principio de confianza legítima, se justifica particularmente cuando los vendedores ambulantes cuya marginalidad y precariedad económica es evidente, exigen del Estado planes y políticas que aseguren una verdadera igualdad material. Concordante con tal reclamación, la jurisprudencia de esta Corte fue contundente al señalar, que no resultaba aceptable, “privar a quien busca escapar de la pobreza de los únicos medios de trabajo que tiene a su disposición, para efectos de despejar el espacio público urbano sin ofrecerle una alternativa digna de subsistencia, equivale a sacrificar al individuo en forma desproporcionada frente a un interés general formulado en términos abstractos e ideales, lo cual desconoce abiertamente cualquier tipo de solidaridad. Si bien el interés general en preservar el espacio público prima, en principio, sobre el interés particular de los vendedores informales que lo ocupan para trabajar, las autoridades no pueden adoptar medidas desproporcionadas para promover tal interés general, sino buscar fórmulas conciliatorias que</p>

	<p>Diferencias en la aplicación de los decretos 725 y 726 de 1999</p> <p>VENDEDOR AMBULANTE- Marco normativo por el que se rigen</p>	<p>armonicen los intereses en conflicto y satisfagan al máximo los primados de la Carta. (...) De lo contrario, tras la preservación formal de ese “interés general” consistente en contar con un espacio público holgado, se asistiría –como de hecho sucede- al sacrificio de individuos, familias y comunidades enteras a quienes el Estado no ha ofrecido una alternativa económica viable, que buscan trabajar lícitamente a como dé lugar, y que no pueden convertirse en los mártires forzosos de un beneficio general.”</p> <p><u>La Corte señaló que los requisitos que debe cumplir la administración para llevar a cabo acciones tendientes a la recuperación y preservación del espacio público, corresponderán:</u></p> <p><u>(i) a la observancia del debido proceso y el trato digno de quienes puedan ver afectados sus derechos con la recuperación del espacio público;</u></p> <p><u>(ii) al respeto la confianza legítima de los comerciantes informales;</u></p> <p><u>(iii) a la previa evaluación social y económica de los posibles efectos que se generan sobre la población de vendedores ambulantes que habrán de desplazarse, a efectos de garantizar, el goce efectivo de sus derechos constitucionales fundamentales a través del ofrecimiento de alternativas económicas a favor de los afectados con la política; y finalmente,</u></p> <p><u>(iv) a políticas que no supongan una carga desproporcionada que comprometa el derecho al mínimo vital de estos sectores de la población cuya vulnerabilidad y pobreza es evidente.</u></p>
<p><b>Corte Constitucional, T-135 (2010)</b></p> <p><b>Magistrado Ponente:</b> <b>Gabriel Eduardo Mendoza Martelo</b></p>	<p>VENDEDOR AMBULANTE- Reubicación en un lugar donde pueda seguir ejerciendo su actividad productiva</p> <p>Sentencias Relacionadas: T-926 de 2010</p>	<p>En cumplimiento del deber constitucional y legal del Estado, de preservar el espacio público, el ordenamiento jurídico prevé diversos instrumentos de naturaleza policiva, destinados a la realización de tal fin. Sin embargo, conforme con la jurisprudencia de esta Corporación, su ejercicio no puede ser irrazonable o desproporcionado, y debe observar los límites que le impone el respeto por los derechos de las personas que, si bien, ocupan indebidamente el espacio público a efecto de desarrollar actividades productivas para su subsistencia, lo hacen amparadas por la tolerancia de la administración pública, lo que les crea una expectativa fundada de estabilidad y de que su actuación se ajusta a derecho.</p> <p>Las autoridades no pueden apuntar a un solo objetivo de carácter policivo en el momento en que se deciden a cambiar las condiciones que han generado ellas mismas, para el ejercicio de una actividad o para la ocupación de zonas de uso público, porque ellas son, por mandato constitucional, también las responsables de las alternativas que en este sentido se puedan desplegar para darle solución a los problemas sociales de sus propias localidades. En ese sentido no pueden buscar culpables solo en los usurpadores del espacio público sino en su propia desidia en la búsqueda de recursos efectivos en la solución de problemas sociales. Sea cual fuere la responsabilidad, la actuación de las autoridades policivas tiene que ser razonable.</p> <p>El principio de confianza legítima, se cimienta, específicamente, sobre tres bases: “(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad.”. En esa medida, este postulado obliga a las autoridades y a los particulares a guardar coherencia en sus actuaciones, a respetar los compromisos adquiridos previamente, y garantiza la estabilidad y prolongación de la situación que, objetivamente, “permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”</p>
<p><b>Corte Constitucional, T-908 (2010)</b></p>	<p>VENDEDOR AMBULANTE- Vulneración de sus derechos</p>	<p>En varias ocasiones ha dicho la corporación que para que haya lugar a aplicar el principio de confianza legítima se debe cumplir en el caso objeto de estudio con los siguientes presupuestos: a) La Administración debe tener la intención de preservar el interés público; b) La relación entre la Administración y los particulares debe sufrir una alteración evidente,</p>

<b>Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo</b>	fundamentales al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso	razonable y cierta; c) La Administración debe tener la necesidad de adoptar nuevas medidas con el fin de mitigar los efectos negativos sobre los particulares que estén amparados por el principio, con el fin de que las personas se adapten a la nueva situación, en protección de sus derechos fundamentales. De acuerdo al artículo 82 de la Carta Política, el Municipio está en la obligación de velar por el buen y adecuado uso por parte de los ciudadanos del espacio público. Para ello adoptó el Decreto 02 de enero 4 de 2010, que reglamenta la ocupación del espacio público en el área urbana y rural, y que persigue un fin constitucionalmente válido. Sin embargo, esta medida afectó a las personas que con tolerancia de la Alcaldía hacían uso del espacio público, pues el Decreto en ninguna parte le brinda una solución o alternativa de subsistencia a estas; tampoco tiene en cuenta la condición de desplazado del accionante como sujeto de especial protección por parte del Estado. De acuerdo con lo anterior, la Sala encuentra que se reúnen los requisitos para que proceda la acción de tutela de acuerdo al principio de confianza legítima. Como se analizó en la parte considerativa de este fallo, encuentra esta Sala que en efecto la administración municipal obvió comunicarle al accionante con anticipación de la decisión que la administración estaba pensando en tomar. También es evidente que nunca le consultó acerca de alguna solución o de una alternativa, y tampoco adoptó una solución de manera oficiosa. Por lo que resulta indudable que al actor se le vulneraron sus derechos fundamentales, al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso. Adicionalmente el Municipio en su respuesta dijo que estaba comprometido con la población vulnerable, pues desde la Administración se apoyan programas como el distrito agrario y ASOVERDE, donde los beneficiarios están inscritos al SISBEN 2. Esa preocupación, no obstante, no se evidencia en su actuar, al menos respecto del accionante y su familia.
<b>Corte Constitucional, T-192 (2011) Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva</b>	VENDEDOR AMBULANTE- Reubicación de la actora en condiciones idóneas para que pueda seguir trabajando	<p>Reitera que para que pueda darse aplicación al principio de confianza legítima, es necesario que consoliden los siguientes presupuestos: i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta de conformidad con el principio de la buena fe; iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente; iv) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la Administración.</p> <p>Las medidas de transición que puede adoptar la Administración para hacer menos gravosa la nueva situación a la que se enfrenta el particular, pueden ser de distinta naturaleza en razón a las condiciones especiales que presenta cada caso en particular. “Así, en algunos casos, la Corte ha tutelado este principio ordenando a las autoridades la adjudicación de subsidios familiares de vivienda a favor de los ocupantes del espacio público. En otros casos, ha ordenado a la autoridad otorgar la formación necesaria para que los desalojados puedan desempeñarse en otra actividad económica o acceder a créditos blandos y a insumos productivos. Otras veces, en cambio, ha exigido a la Administración el reconocimiento y pago de las mejoras hechas por los ocupantes sobre los bienes de uso público</p>
<b>Corte Constitucional, T-481 (2014) Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa</b>	DERECHO AL MINIMO VITAL, TRABAJO Y CONFIANZA LEGITIMA- Vulneración por Alcaldía al transgredir derechos fundamentales de vendedor ambulante	El deber estatal de protección y conservación del espacio público no es absoluto. Su ejercicio tiene límites consagrados en la Constitución, principalmente en los postulados de la confianza legítima, el trabajo y el mínimo vital. En casos de ocupación indebida del espacio público por parte de comerciantes informales, cualquier política tendiente a recuperar dichos espacios, que suponga una afectación al goce efectivo de sus derechos, debe adelantarse con 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 con ocasión de su contexto socio-económico, y los postulados que garantizan las expectativas legítimas y el mínimo existencial. Reiterada jurisprudencia constitucional ha delimitado el alcance del deber estatal de



	<p>en situación de discapacidad</p> <p>DERECHO AL MINIMO VITAL, TRABAJO Y VIDA DIGNA DE PERSONA EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-</p> <p>Procedencia de tutela de vendedor ambulante</p>	<p>conservación del espacio público en casos de comerciantes informales. Se ha establecido, en términos generales, que (i) las autoridades no pueden interrumpir arbitrariamente la actividad económica de un comerciante informal que ocupa el espacio público, en perjuicio de su confianza legítima y los derechos al trabajo y al mínimo vital, (ii) lo que supone crear una política de recuperación del espacio público proporcional y razonable, que además integre alternativas de reubicación adecuadas. La confianza legítima ha sido el medio constitucional más utilizado por la Corte para armonizar el deber de preservar el espacio público con los intereses fundamentales de los vendedores informales. En múltiples sentencias, diferentes salas de revisión han tutelado los derechos de los reclamantes, si demuestran que sus conductas comerciales las han desarrollado en el espacio público con anterioridad a la intervención de la administración, y que las actuaciones u omisiones de esta última les ha generado la percepción legítima de que sus actividades eran jurídicamente aceptadas.</p>
<p><b>Corte Constitucional, T-334 (2015)</b></p> <p><b>Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo</b></p>	<p>DERECHO AL DEBIDO PROCESO, MINIMO VITAL, TRABAJO, IGUALDAD Y CONFIANZA LEGITIMA-Orden a Alcaldía ofrezca un plan para reubicar temporalmente en un lugar donde pueda ejercer una actividad productiva como vendedor ambulante</p>	<p>La Corte ha señalado, de manera enfática, que a los particulares no le es posible exigir el reconocimiento de derechos sobre el espacio público, como quiera que “se trata de un bien inalienable, imprescriptible e inembargable”, cuya característica definitoria se refleja en la imposibilidad de que las personas pretendan ingresar a su patrimonio derechos reales sobre este. No obstante lo anterior, esta Corporación a través de su jurisprudencia, ha advertido que emerge en esta problemática una tensión que se genera por un lado, en el deber de las autoridades estatales de proteger la integridad del espacio público cuya destinación es el uso común y prevalece frente al interés particular y, por el otro, en la concreción del derecho constitucional al trabajo de las personas que como consecuencia de su estado de marginalidad y exclusión del mercado laboral tienen como única opción para satisfacer sus necesidades básicas dedicarse a actividades comerciales informales, que desarrollan en aquel.</p> <p>Para la Corte, estas medidas no resultan siempre eficaces, toda vez que no responden a la realidad social y económica en la que se encuentra no solamente la comunidad villavicense, sino la mayoría de ciudades del país, que ante el creciente desempleo imperante, obliga a más ciudadanos a buscar mediante la venta de productos en el espacio público, la satisfacción del mínimo vital, como sucede en el caso del demandante, quien como quedó dicho, ve cada día más alejada su posibilidad de seguir vendiendo sus productos en el lugar que la Administración ubicó los módulos de venta, pues no le es fácil adquirir un préstamo a través de una entidad financiera dado su reporte ante las centrales de riesgo.</p>
<p><b>Corte Constitucional, C-211 (2017)</b></p> <p><b>Magistrado Ponente: Iván Humberto Escurecía Mayolo</b></p>	<p>VENDEDOR AMBULANTE- Ubicación</p> <p>Sentencias Relacionadas: T-115 de 1995</p>	<p>Entre las causas determinantes de las desigualdades sociales la Corte identificó la pobreza y se refirió a ella como la situación de carencia de las condiciones materiales mínimas necesarias para garantizar la conservación física de la persona en condiciones acordes con su dignidad, desprendiendo que constituye una negación integral de los supuestos básicos para el ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales.</p> <p>El trabajo tiene una cuádruple naturaleza porque es un valor (preámbulo), un principio (arts. 1º y 53), un derecho (art. 25) y una obligación (art. 25), que se debe garantizar a toda la población colombiana en condiciones dignas y justas.</p> <p>Las autoridades sí tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, pero las mismas: “(i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione</p>

desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición”.

Para efectos de dar aplicación al principio de confianza legítima, la Corte ha identificado que deben concurrir los siguientes presupuestos: “(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta conforme el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente; (iv) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio impestivo de actitud por parte de la administración”.

Las órdenes de policía destinadas a proteger la integridad del espacio público deben ser proferidas respetando los principios de confianza legítima, legalidad y debido proceso; cuando se trate de aplicar a los ocupantes medidas correctivas tales como multas, decomisos o destrucción de bienes, las autoridades, en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, deberán considerar que se trata de un grupo social y económicamente vulnerable y, por tanto, tendrán que adelantar programas de reubicación u ofrecer alternativas de trabajo formal.

La recuperación del espacio público suele ser una medida que altera las condiciones económicas de los comerciantes informales que allí se encuentran. Frente a esta realidad la administración tiene el deber de diseñar e implementar políticas públicas tendientes a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan a la situación que padecen las personas desalojadas.

Las medidas adoptadas en desarrollo de esta clase de programas deben partir de un juicio estricto de proporcionalidad al estar en juego derechos sociales y fundamentales de una población vulnerable, lo cual implica superar los siguientes presupuestos: “(i) estar dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y (ii) desarrollarse a través de medios plenamente ajustados a la legalidad –que garanticen el respeto por el debido proceso y la dignidad de las personas–, y que además sean necesarios para materializar tal finalidad, estas limitaciones (iii) deben ser proporcionales en el contexto de los mandatos del Constituyente, es decir, no pueden sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica.

<b>Corte Constitucional, T-450 (2017)</b> <b>Magistrado Ponente:</b> <b>Carlos Bernal Pulido</b>	ACCION DE TUTELA VENDEDOR-AMBULANTE- Caso en que Municipio negó a accionante autorización para ocupar el espacio público para el ejercicio de su actividad	DE DE	El mecanismo principal e idóneo para cuestionar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos particulares es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que regula el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso -CPACA-. Además, es, prima facie, un mecanismo eficaz, pues, en el marco del proceso contencioso administrativo es posible solicitar una de las múltiples medidas cautelares de que trata el artículo 230 de esta codificación, en caso de que se pretenda la garantía provisional de los derechos comprometidos al interior de la actuación administrativa que se cuestiona. Entre estas, es posible exigir la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo que se considera vulnera los derechos fundamentales invocados por el actor.
--	--	-------	---

Fuente: Autoría Propia

Del anterior sustrato jurisprudencial se debe establecer que la Corte Constitucional ha hecho relevancia a dos aspectos fundamentales, esto es la existencia una tensión entre las obligaciones del Estado sobre el espacio público en aplicación del interés colectivo del pueblo colombiano, el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes y, por otro lado, la protección que las autoridades públicas deben brindar a los individuos en condición de vulnerabilidad. A continuación, se expondrá los resultados que se tienen frente a dichos aspectos fundamentales en consideración de las sentencias anteriormente enunciadas:

### **2.2.1. Tensión que existe entre la obligación del Estado: Espacio público VS derecho al trabajo de los vendedores informales**

La Constitución Política de 1991 establece que el trabajo tiene una cuádruple naturaleza porque es un valor (preámbulo), un principio (arts. 1º y 53), un derecho (art. 25) y una obligación (art. 25), que se debe garantizar a toda la población colombiana en condiciones dignas y justas. En consecuencia, al ser el trabajo un derecho fundamental que goza de la especial protección del Estados, uno de los bienes que para todos pretende conseguir la organización política, y uno de los valores fundamentales del desarrollo del Estado, que conllevaron a la expedición del Código Sustantivo del Trabajo, con base a los principios mínimos fundamentales consagrados en el artículo 53 constitucional, estatuto de orden interno que debe tener en cuenta los convenios internacionales sobre una perspectiva la libertad, dignidad humana y derechos de los trabajadores, como se observa del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General No.18 (2005), expone el contenido básico de este derecho y señala algunas de las obligaciones jurídicas del Estado para su efectiva realización.

Por otro lado, se encuentra que la norma de normas, en el artículo 82 el deber que tiene el Estado como un Estado Social de Derecho 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” (Const., 1991, art.82). Sin embargo, el ejercicio de esta función plantea un enfrentamiento entre la obligación constitucional de preservar y conservar el espacio público y el derecho al trabajo de los comerciantes informales que ocupan dichos espacios.

El Nuevo Código de Policía implementado en el año 2017, definió el espacio público en el artículo 139, como

el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional (Ley 1801, 2017, art.139).

Asimismo, el artículo 141 ídem estableció como comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público su ocupación en violación de las normas vigentes, y el promover o facilitar su ocupación (Ley 1801, 2017, 141).

Lo anterior, refleja la tensión constitucional existente entre el deber de recuperar el espacio público y los derechos de los vendedores ambulantes ha sido abordada por la Corte Constitucional en múltiples oportunidades como se observa de las posturas constitucionales anteriormente descritas. De ahí que, el Tribunal Constitucional ha indicado que la administración pública por medio de sus autoridades tiene la obligación de velar por la integridad del espacio público (Corte Constitucional, T-067, 2017). En desarrollo de esta obligación, debe diseñar planes y programas encaminados a garantizar el derecho al trabajo

y al mínimo vital de los vendedores informales que van a ser desalojados del sector, de modo tal que puedan contar con otra alternativa económica, laboral o de reubicación.

Al respecto, el Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (2012) expresó que

la posibilidad de recuperar el espacio público no exonera a las autoridades del deber de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo de quienes se vean afectados con las decisiones y dependan del trabajo informal para garantizar una vida en condiciones de dignidad. Entonces, cuando la administración inicia la recuperación del espacio público desaloja a los comerciantes informales que desarrollan actividades económicas en una zona específica, las autoridades tendrán que hacer todo lo que esté a su alcance para reubicarlos en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente y sin causar perjuicios a la comunidad, o darles la oportunidad para que emprendan nuevas actividades que les permitan asegurar su mínimo vital (Corte Constitucional, T-904, 2012).

Así, si bien el goce efectivo del espacio público es un derecho de carácter colectivo, donde prima el interés general sobre el particular, esto no puede implicar que con su recuperación se desconozcan los derechos de las personas que ocupan el espacio público. Para ello, la Corte ha apelado a la condición de vulnerabilidad en que se encuentran los vendedores informales y al principio de la confianza legítima para solucionar las dificultades que esto puede generar (Corte Constitucional, T-729, 2006).

De lo anterior, se puede concluir que existe una gran tensión o conflicto entre la recuperación del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales que lo ocupan, se soluciona a través del principio de confianza legítima que impone al Estado el deber de respetar las expectativas favorables que su actuación activa u omisiva ha generado en los vendedores informales, respecto de la perdurabilidad del desarrollo del ejercicio de sus actividades laborales en el espacio público, pues de esta forma de ejercitarse el trabajo depende la subsistencia y mínimo vital de las familias de los vendedores ambulantes y al no estar legitimada la ocupación del espacio público como se indicó en las normas anteriores

reseñadas de la Constitución, se impone al Estado actuar como un ente conciliador en que permita la coexistencia entre los derechos e intereses de este conflicto, que resulta proporcional y armonioso en la ponderación de los valores y principios constitucionales y que permita la protección del derecho al trabajo y la obligación a su cargo de velar por la protección de la integridad el espacio público y por su destinación al uso común.

### **2.2.2. Protección a los individuos en condición de vulnerabilidad: Obligación que tienen las autoridades públicas.**

La Constitución Política (1991) en su artículo 13 establece el valor, principio y derecho a la igualdad como pilar de nuestro ordenamiento jurídico, el cual consta de dos dimensiones: la igualdad formal, entendida como igualdad ante la ley y la consecuente prohibición de discriminación por razones de sexo, ideología, color de piel, lengua u otros similares; y la igualdad material, que confía al Estado la obligación de promover la igualdad real y efectiva en favor de grupos discriminados o marginados (Const., 1991, art 13).

En virtud de este postulado constitucional, el Estado Colombiano tiene la obligación de hacer que la igualdad sea real y para lograrlo debe remover los obstáculos que impiden su consecución. Esto, implica que las autoridades están obligadas a promover la corrección de las visibles desigualdades sociales, en particular sobre los vendedores ambulantes, la Corte Constitucional expresó que se debe

facilitar la inclusión y participación de los débiles, marginados y vulnerables en la vida económica y social de la nación, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad –que día a día se multiplican, y de hecho conforman, actualmente, la mayoría poblacional (Corte Constitucional, T-772, 2003).

Asimismo, en varias oportunidades el Tribunal Constitucional ha señalado que los comerciantes informales han sido considerados población en situación de vulnerabilidad y marginación social. Siguiendo lo dicho en ponencia del Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, se señaló que la vulnerabilidad es

un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos. Desde esta perspectiva, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos (Corte Constitucional, T-244, 2012).

Asimismo, la Corte Constitucional afirmó que “son evidentes las condiciones de marginalidad de grupos significativos de la población que, ante la imposibilidad del Estado de asegurar una política de pleno empleo, deben hacer uso de la informalidad para garantizar su subsistencia” (Corte Constitucional, T-729, 2006), de ello, se puede determinar que la especial protección de las personas que se dedican a las ventas ambulantes obedece principalmente a que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad y debilidad para sus condiciones de pobreza o precariedad económica,

La situación de vulnerabilidad que deviene de la precariedad laboral, ligada al ejercicio de la economía informal, genera además un proceso social de exclusión que se evidencia, como ya se expuso, en un acceso parcial o inexistente al sistema de seguridad social en salud y pensiones; en un ejercicio parcial de los derechos de ciudadanía; en bajo acceso a la disposición de activos y en insuficientes ingresos económicos para cubrir las necesidades básicas y familiares, como también las necesidades inmateriales (Corte Constitucional, T-244, 2012).

En este sentido, el Estado como un Estado Social de Derecho junto con las autoridades que lo incorporan, deben estar atento cuando las políticas, programas o medidas estatales que implementan agraven la situación de vulnerabilidad de un grupo poblacional para establecer mecanismos complementarios que permitan contrarrestar “en forma proporcionada y eficaz” sus efectos negativos, con soporte a los principios y fines consagrados en la Constitución Política de 1991 art.1-2. En palabras de la Corte:

Al momento de su formulación y ejecución de políticas públicas o programas, se deben haber estudiado, todas las dimensiones de dicha realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión, incluida la situación de las personas que verán sus derechos severamente limitados, a quienes se deberá ubicar, por consiguiente, en una posición tal que no queden obligados a soportar una carga pública desproporcionada; con mayor razón si quienes se encuentran afectados por las políticas, programas o medidas pertinentes están en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica: frente a estas personas o grupos se deberán adelantar, en forma simultánea a la ejecución de la política en cuestión, las medidas necesarias para minimizar el daño recibido, de tal manera que se respete el núcleo esencial de su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad. Sólo así se cumple con el requisito de proporcionalidad que debe acompañar a cualquier limitación del goce efectivo de los derechos fundamentales en un Estado Social de Derecho: además de (i) estar dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y (ii) desarrollarse a través de medios plenamente ajustados a la legalidad, y que además sean necesarios para materializar tal finalidad, estas limitaciones (iii) deben ser proporcionales en el contexto de los mandatos del Constituyente, es decir, no pueden sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica (Corte Constitucional, T-772, 2003)

Por lo anterior, se fijaron a nivel constitucional<sup>1</sup> al existir un básico legal sobre la materia, los requisitos mínimos que debe cumplir toda política pública de recuperación del espacio público:

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional- Sala Plena, Sentencias T-368 de 2013



1. Se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno,
2. Debe respetarse la confianza legítima de los afectados
3. Debe estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales
4. No se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición.

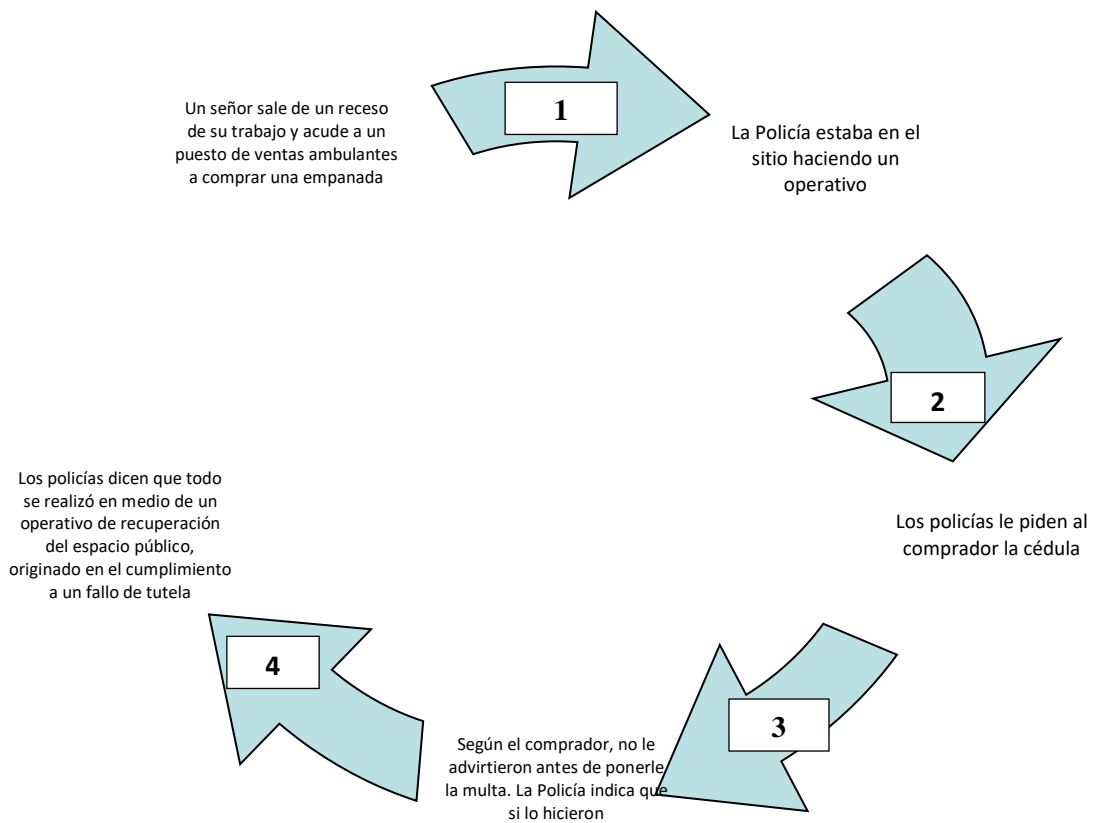
Se concluye así, que el cumplimiento del deber de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común que tiene el Estado no es absoluto, pues sus postulados se limitan con la protección de los derechos a la confianza legítima, al trabajo y al mínimo vital de las personas que desarrollan su actividad laboral con las ventas ambulantes, motivo por el cual, cuando se observe una ocupación indebida del espacio público por parte de comerciantes informales, las políticas que el ente estatal implemente para recuperar esos espacios, debe adelantarse equiparando y teniendo en cuenta los derechos fundamentales consagrados en la constitucional que permitan la protección especialmente de las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad con ocasión a su contexto socio-económico y los postulados que garantizan las expectativas legítimas y el mínimo vital de ellos y su núcleo familiar.

### 3. Postulados y aspectos que incorpora la Ley 1988 de 2019

#### 3.1. Hechos que conllevaron al origen de la ley 1988 del 2019.

El principal hecho originador de la ley que establece la política pública para la protección de los vendedores informales y/o ambulantes, se destacó lo sucedido en la ciudad de Bogotá a comienzos del año en curso que se originó al imponer una sanción debido a la venta de comestibles en particular “*una empanada*”. Estos hechos repetidos en los medios de comunicación se pueden establecer los siguientes hechos:

#### Gráfica 1 Caso Multa a empanada.



**Autoría: Propia**

En un comunicado defendiendo el procedimiento, la Policía indicó que sus uniformados invocaron el artículo 140 numeral 6 del Código de Policía para imponer esa multa, además de aclarar que quien impone la multa es un inspector de Policía:

El personal uniformado no impone multas, sino que realiza una orden de comparendo de acuerdo a los comportamientos contrarios a la convivencia, con el fin de que el ciudadano acuda ante un inspector de Policía, quien es la autoridad competente, para analizar si se impone o no la medida correctiva de multa (Policía Nacional, 2019).

Así las cosas, “Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente”, recibe una “Multa General tipo 4; Remoción de bienes”, esto de conformidad con el código nacional de policía artículo 140 literal 6, encontrando así que existen las dos causales para la imposición de la multa. Según el artículo 180 del mismo Código de Policía, la multa tipo 4 es de 32 salarios mínimos diarios mensuales vigentes. Si tomamos el salario mínimo mensual vigente, y lo dividimos por 30 días, esto nos da entonces \$27.604, lo que significa que 32 salarios diarios son \$883.324.

Pero, ¿Da comprar una empanada para algo tan desproporcionado? Porque la multa tipo 4 es la más alta del Código Nacional de Policía. Ese fue el criterio por medio del cual el Juez Constitucional decidió proteger los derechos del consumidor de la “empanada” y de la vendedora ambulante debido a la desproporcionalidad y vulneración al debido proceso, por cuanto los policías desconocieron la jurisprudencia anteriormente descrita que ha conllevado a la materialización de los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes, toda vez, que ante las cifras de desempleo y ante una precaria situación económica no tienen los recursos para desempeñar la actuación que le corresponde.

### **3.1.1. Motivos de la estructuración de una Política Pública en materia de vendedores informales.**

La ley 1988 (2019) pretende establecer los parámetros que permitan lograr la reconciliación y la armonización entre la protección del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales, así como garantizar el disfrute pleno de los derechos fundamentales y procurar la inclusión económica en el mercado laboral de esta población vulnerable.

Esta labor le corresponde al Estado, por cuanto este debe estructurar el diseño y ejecución de planes adecuados y razonables de reubicación de los vendedores informales, quienes reclaman justamente sus derechos al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio, la dificultad surge cuando esos planes son fruto de decisiones apresuradas que conllevan alteraciones del orden público en su ejecución, así como la vulneración de otros derechos fundamentales y conexos.

Los vendedores informales como sujeto de la política pública realiza el trabajo por cuenta propia o independiente a través de una actividad comercial en el espacio público, la cual se constituye en una alternativa propia al problema del desempleo y a los bajos ingresos del sector formal de la economía: Es de señalar que la escasa generación de empleo formal, las condiciones de empleo y los bajos ingresos han constituido a las ventas informales en una alternativa precaria de subsistencia y de pobre inserción social.

En desarrollo del derecho fundamental al trabajo consagrado en la Constitución Política (1991) en el artículo 25 en concordancia con los artículos 13 -principio de igualdad-, 26 - libertad de escoger profesión y oficio- y 54 -obligación del Estado de habilitar profesionales y técnicamente a sus conciudadanos y propiciar su ubicación laboral- de la misma codificación superior, se encamina este proyecto a reglamentar la actividad del

vendedor informal, brindándole las garantías mínimas para la pacífica realización de su labor, y propugnando por la paulatina formalización de la actividad, a través del diseño de estrategias tendientes a brindar otras oportunidades.

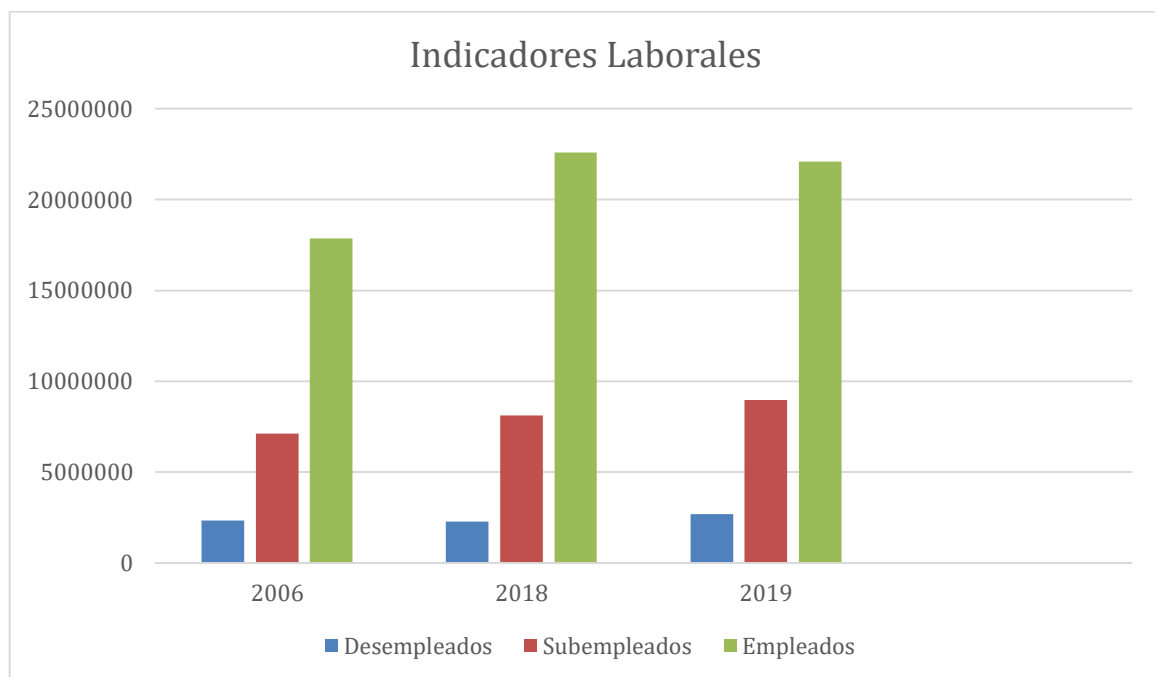
Los colombianos vemos como en el día a día se incrementa el número de vendedores informales, malabaristas y acróbatas en los semáforos, mercados de las pulgas, entre otros, lo cual nos permite concluir que en el país las personas se ven obligadas a acudir a la cultura del “Rebusque” para garantizar su subsistencia y la de sus familias.

Jairo Augusto Núñez Méndez (2002), manifestó que “el empleo informal es aquel que no se rige bajo las leyes del salario mínimo y no está cubierto por la seguridad social”, en el documento que realizó y denominó “Empleo informal y evasión fiscal en Colombia” para los Archivos de la Economía del Departamento Nacional de Planeación de Colombia- Dirección de Estudios Económicos (Núñez, 2002, p.2); concepto que al analizar permite determinar que las personas que conforman el trabajo informal o subempleo son grupos marginados, desempleados, pobres, y en general población vulnerable que ha visto en la informalidad una herramienta para garantizar su subsistencia y la de sus familias.

Los indicadores laborales expedidos por el DANE (2019) nos permiten analizar una realidad concreta en el mercado laboral: en el 2006 la tasa de desempleo llegó a un índice del 11.8%, 17.866.000 personas se encuentran laborando, 7.132.000 están subempleadas y 2.352.000 no tienen empleo. Es necesario recalcar que las ventas informales hacen parte del subempleo. Para el año 2019 el alza del desempleo es en realidad el resultado del deterioro de varios indicadores laborales. En relación a esto, las cifras de desocupación han venido creciendo de forma sustancial: en agosto de 2019 se registraron 2'677.000 desempleados, 391.000 más que en el mismo periodo de 2018. Y como si no fuera suficiente, los niveles de ocupación han venido cayendo, pasando de 22,6 millones de trabajadores (agosto de

2018) a 22,1 millones (agosto de 2019), 562.000 menos. Finalmente, se debe indicar que después de implementada la ley, para este año 2020, se determinó que el mes de junio la tasa de desempleo del total nacional fue 19,8%, lo que significó un aumento de 10,4 puntos porcentuales frente al mismo mes del año anterior -9,4%- (DANE, 2020). Hechos que se observa en la gráfica de Indicadora Laborales que se plantea a continuación,

**Gráfica 2 Indicadores Laborales**



**Fuente “Departamento nacional de estadística archivo histórico 2006, 2018, 2019”**

Teniendo en cuenta la importancia del subempleo para el Gobierno Nacional, el cual ha permitido reducir los índices de desempleo, debemos destacar que las ventas informales hacen parte del sector comercio, de las ramas de la actividad económica que se desarrollan en el país y que ha participado directamente en el crecimiento del PIB -Producto Interno Bruto-, como el mismo documento del DANE lo ha señalado (DANE, 2019)

Es factible considerar sobre este punto, que los vendedores informales no se deben seguir viendo como personas indeseables en el espacio público, en atención a que juegan un importante papel en el crecimiento económico del país, en la reducción de los índices de desempleo y pobreza y en la supervivencia de miles de familias.

No desconocemos que la actividad de este grupo de trabajadores independientes presenta un conjunto de externalidades negativas, resultantes de la ocupación del espacio público, con graves efectos sobre la seguridad ciudadana, movilidad, deterioro urbano y ambiental, pero consideramos que ello obedece a la falta de reglamentación. Al momento de entrar a precisar el número de vendedores informales a nivel nacional, surgen dificultades:

La versatilidad y flexibilidad de este sector, determinada por factores de tipo estacional, expresada en el ingreso y egreso de vendedores, el cambio de productos, las diferentes estrategias de ventas y la alta movilidad, impiden una rigurosa cuantificación y control de los vendedores” (Pavas, Torres & Umaña, 2016)

### **3.2. Principios que dan origen a la ley 1988 del 2019.**

Sea lo primero advertir que la ley 1988 (2019) expone que “en desarrollo del principio de descentralización, el Gobierno nacional, y los entes territoriales desarrollarán programas, proyectos y acciones orientadas a garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y a trabajo de los vendedores informales” (Ley 1988, 2019, art.7).

Ahora bien, sea venido indicando en desarrollo de la presente investigación, que se ha venido implementando una coexistencia pacífica de los derechos al trabajo y al espacio público, siendo el primero de carácter individual y el segundo de carácter colectivo, sobre este punto, la Corte Constitucional, en sentencia T-372-93, se pronunció de la siguiente manera

El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público y el derecho al trabajo, ha sido resuelto en favor del primero de éstos, por el interés general en que se fundamenta, pero se ha reconocido, igualmente, que el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas, puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares... (Corte Constitucional, T-372, 1993).

Preceptos de los cuales, se puede deducir que el Estado es el encargado de buscar mecanismos acordes que permitan garantizar la coexistencia de estos derechos fundamentales; esta circunstancia justifica la necesidad de legislar en procura de allanar la controversia, brindando garantías para el pleno ejercicio de estos derechos constitucionales.

Esto se ha plasmado a nivel jurisprudencial y exposiciones de algunos motivos de proyectos de ley como por ejemplo se observa de la ley 074 de 1999 y la ley 1988 de 2019; entre estos conceptos, encontramos lo expuesto por el Dr. Manuel José Cepeda Espinosa en sentencia T-772 de 2002, que determina la definición del Estado Social de Derecho, de pobreza, del mínimo vital, la facultad que tiene el legislador de ordenar políticas que permitan a las personas el control de su propia existencia, la controversia jurídica entre estos dos derechos constitucionales -trabajo y espacio público- y la solución al respecto (Corte Constitucional, T-772,2020).

En consecuencia, al analizarse las sentencias anteriormente expuestas en la Tabla 1., en especial las sentencias T-772 de 2003 y T-617 de 1995, siendo esta última en donde la Corte Constitucional unificó sus posturas sobre el espacio público, basados en los principios de la confianza legítima en la protección de los derechos, protección de los menores y una vivienda digna, ratificados por la sentencia 360/99 sobre el derecho al trabajo, al empleo y comercio informal, se concluye que existen suficientes argumentos para presentar la presente iniciativa legislativa.



El Estado es el encargado de proveer mecanismos para que las personas perjudicadas puedan ser reubicadas en otros sitios, ya que de este trabajo subsisten sus familias y, de no hacerse así, se estaría aumentando cada día más el número de pobres que hay en el país; por consiguiente, el derecho al espacio público no puede ser considerado como absoluto, pues salvaguardándolo se puede llegar a atropellar a otros.

Un punto de gran importancia para recalcar es que la Constitución de 1991 dentro de los principios fundamentales, taxativamente consagró el Estado Social de Derecho y por lo tanto no se puede desamparar a las personas que se afecten con la recuperación del espacio público, so pena de incrementar el desempleo y por ende la pobreza en el país. Al respecto se debe reiterar que la Corte Constitucional ha enfatizado en la obligación del Estado de proteger el derecho al trabajo y al empleo, señalando al tenor que

La verdad es que el vendedor desalojado, se halla de repente en el desempleo total, con franco deterioro para su forma de vivir, lo cual implica la propagación de la pobreza, que según la O.I.T., es normalmente inadmisiblemente y económicamente irracional (Corte Constitucional, SU-360, 1999).

Por consiguiente, el tema del derecho al trabajo no puede desligarse de la realidad del desempleo, lo cual lleva a una intervención del Estado de acuerdo a lo señalado en el artículo 334 de la Constitución Política que establece en uno de sus apartes que: “El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno impulso a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos” (Constitución Política, 1991, Art. 334), así es necesario, reglamentar las ventas informales para garantizar el acceso efectivo a bienes y servicios de esta población.

Finalmente, se debe destacar que, el establecimiento de una política pública sobre la venta informal es una necesidad sentida del país, por cuanto, de una parte, busca proteger a

los vendedores informales, quienes hacen parte de la población subempleada, y de otra parte procura conciliar el conflicto que se suscita entre los derechos fundamentales al trabajo y al uso y disfrute del espacio público.

### **3.3. Estructura y contenido de la ley 1988 del 2019.**

La ley 1988 del 2019 dentro de su artículo 1° contempla como objeto el establecimiento de lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público. Esta Política Pública de los vendedores informales, debe ser orientada como un conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos, que orientarán las acciones del Estado, con el fin de disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público.

Asimismo, dentro de la ley se indicó que se debida tener en cuenta el término de temporalidad como la implementación de las políticas de reubicación o formalización a iniciativa de los entes responsables, bajo ninguna circunstancia se podrá interpretar la expresión temporal como un plazo perentorio impuesto por la administración a los vendedores informales (Ley 1988, 2019, literal f art.3).

Por otra parte, la mentada ley estableció que la política pública de los vendedores informales deberá formularse al partir de los siguientes lineamientos:

**Tabla 2** Políticas Públicas del ejercicio de los vendedores informales según la Ley 1988 del 2019

Establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de ésta población

Desarrollar programas de capacitación a vendedores informales en diversas artes u oficios a través del SENA

Fomentar proyectos productivos para los vendedores informales

Reglamentar el funcionamiento de espacios o Locales Comerciales de Interés Social

Establecer acciones de control y seguimiento que permitan evidenciar la evolución de la situación socioeconómica de la población, para la toma de decisiones

Impulsar investigaciones o estudios sobre los vendedores informales, a fin de enfocar soluciones a sus problemas prioritarios

Implementar un sistema de registro, inscripción y carnetización de los vendedores informales

**Autoría: Propia**

Por otra parte, se debe tener en cuenta que otras políticas públicas se encaminan a la parte asociativa de los vendedores ambulante y las estrategias del gobierno nacional tendrán como relación la disposición de espacios seguros para las actividades que realizan los vendedores informales y la constitución de organizaciones de vendedores informales legalmente constituidas para la defensa de sus derechos, así como la constitución de veedurías para el control de la carnetización e inscripción de las personas que se dediquen a esta labor.

Para este fin, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio del Interior serán las entidades encargadas de la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales en un plazo de 12 meses a partir de la vigencia de la Ley 1988 del 2019. Para la elaboración de esta política pública de los vendedores informales, se tendrá en cuenta la participación de: a) Entidades de nivel nacional, departamental, distrital y

municipal, y demás entidades que adelanten proyectos para los vendedores informales; b) Organizaciones de vendedores informales; c) Entes de control; d) La academia (Ley 1988, 2019, Art. 5).

Entre otros, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, actual según las disposiciones de la ley 1988 del 2019 la encargada de hacer el seguimiento técnico a la elaboración, formulación y ejecución de la política pública de los vendedores informales; mientras que el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio del Trabajo Ministerio de Salud y Protección, posibilitará la vinculación de vendedores informales con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente a lo diferentes mecanismos de protección social, disponibles para esta población, e particular en materia de salud y protección a la vejez, sin perjuicio de temporalidad.

### **3.4. Garantías implementadas por la ley 1988 del 2019 en favor de los vendedores informales**

Dentro del catálogo de garantías que se van a reglamentar con posterioridad a la vigencia de la Ley 1988 de 2019, se encuentran divididas dentro de un marco económico, legal y social con el propósito de brindar herramientas a los vendedores informales para que puedan desarrollar su actividad y posteriormente formalizarse para contribuir con el plan social que contemplan los principios de la disposición jurídica.

Una de las primeras medidas, es que dentro del Plan Maestro de Espacio Público los Concejos distritales y municipales adoptarán mediante acuerdo, con observancia de las normas superiores, el amueblamiento urbano disponible en sus respectivos territorios para ejercer la actividad de ventas informales estacionarias, garantizando la conservación,

mantenimiento y disfrute del espacio público, así como las condiciones, requisitos y tarifas para su explotación económica.

Así como la destinación de los recursos generados por la explotación económica del espacio público destinado a las ventas informales, tendrán que ser utilizados como apoyo a la financiación de la seguridad social en salud de los vendedores informales, de conformidad con la reglamentación que al efecto expida el Gobierno Nacional.

Otra de las medidas y ya en el campo financiero, es que, con el propósito de formalizar paulatinamente la actividad de las ventas informales, las autoridades nacionales y territoriales deberán de disponer recursos para la capacitación de vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA mediante contratos de aprendizaje, así como para la implantación de programas de micro créditos para empresas, y la creación de concentraciones comerciales. Los vendedores informales que se beneficien de estos programas no podrán seguir ejerciendo su actividad en el espacio público.

Lo anterior sin perjuicio del desarrollo de planes especiales para atender las necesidades básicas insatisfechas de los vendedores informales en materia de vivienda y educación, a cargo de las autoridades nacionales y territoriales. Estos programas se coordinarán con las agremiaciones de vendedores informales que existan en cada municipio o distrito.

Finalmente, es que en los Municipios y Distritos se creará un Fondo Especial de Cooperación al Vendedor Informal, constituido con aportes de los presupuestos de las respectivas entidades territoriales; los recursos generados por la explotación económica del espacio público destinado a las ventas informales.

#### **4. Vendedores ambulantes: Necesidades sociales en el municipio de Bucaramanga**

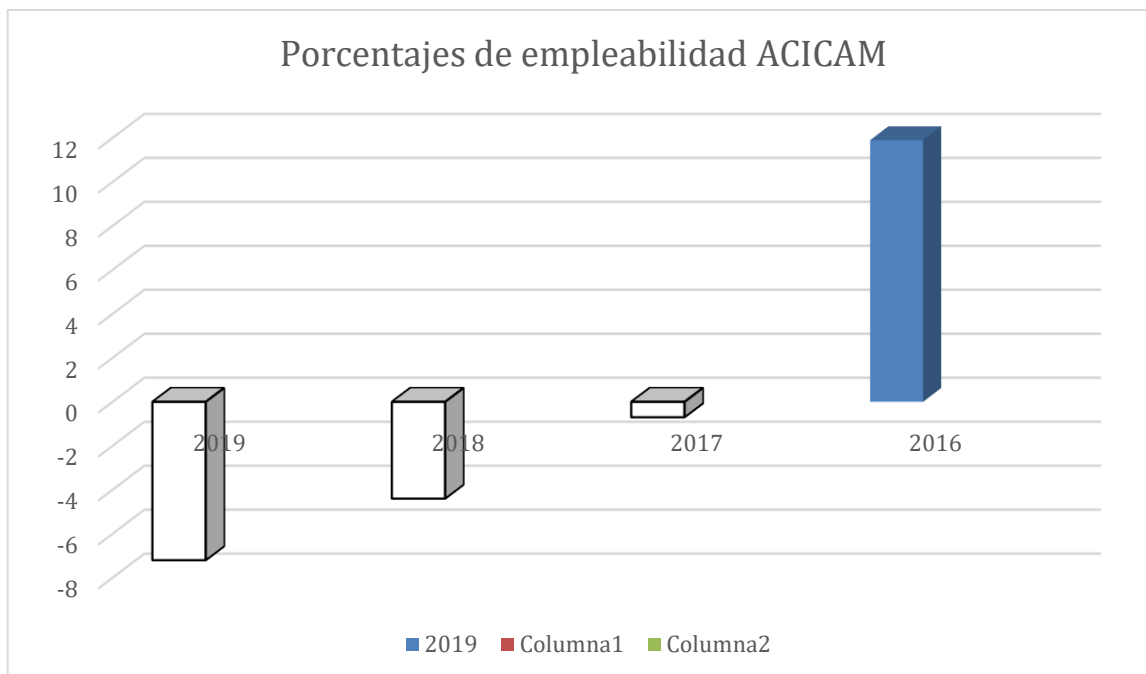
##### **4.1. Descripción general del municipio de Bucaramanga**

El municipio de Bucaramanga, en Colombia está ubicada como la capital del departamento de Santander, encontrándose dentro de las 5 ciudades más grandes del país, declarada según el Banco Mundial (2015) en el estudio que denominó "Ciudades competitivas para estudios y crecimientos", como la ciudad más próspera de América Latina y modelo para el mundo; el municipio está ubicada al nororiente del país sobre la Cordillera Oriental, rama de la cordillera de los Andes, a orillas del río de Oro; cuenta con 528.575 habitantes y; junto con Floridablanca, Girón y Piedecuesta, conforma el área metropolitana de Bucaramanga con un total de 1 141 694 habitantes, siendo la quinta aglomeración urbana más poblada del país (DANE, 2019).

Además, se debe tener en cuenta que, por ser la capital del departamento Santandereano, alberga las sedes de la Gobernación de Santander, la Asamblea Departamental, la sede seccional de la Fiscalía y el Área Metropolitana de Bucaramanga. Sumado a ello, este municipio ostenta los títulos de capital y de núcleo de desarrollo de la Provincia Metropolitana (Decreto 304, 2005) y cuenta con sectores de la economía como comercio, servicios e industria, destacándose la industria de calzado.

A continuación, se observa el porcentaje de empleabilidad planteada por ACICAM entre los años 2016 a 2019

##### **Gráfica 3 Porcentajes de empleabilidad ACICAM**



**Fuente “ACICAM, reportes cómo va el sector 2016, 2017, 2018 y 2019”**

Finalmente, de lo anterior se destaca que este epicentro comercial a su vez tiene como uno de los beneficios de tener una tasa de desempleo considerablemente baja, manteniéndose relativamente estable; de acuerdo con ACIAM esta cifra de desempleo oscilando entre 7% y 9% en los últimos cuatro años, encontrando así que a pesar de tener un incremento significativo de la empleabilidad en el 2016, en los últimos tres años la caída ha sido consecutiva y evidentemente la generación de nuevos empleos es nula (ACIAM, 2017).

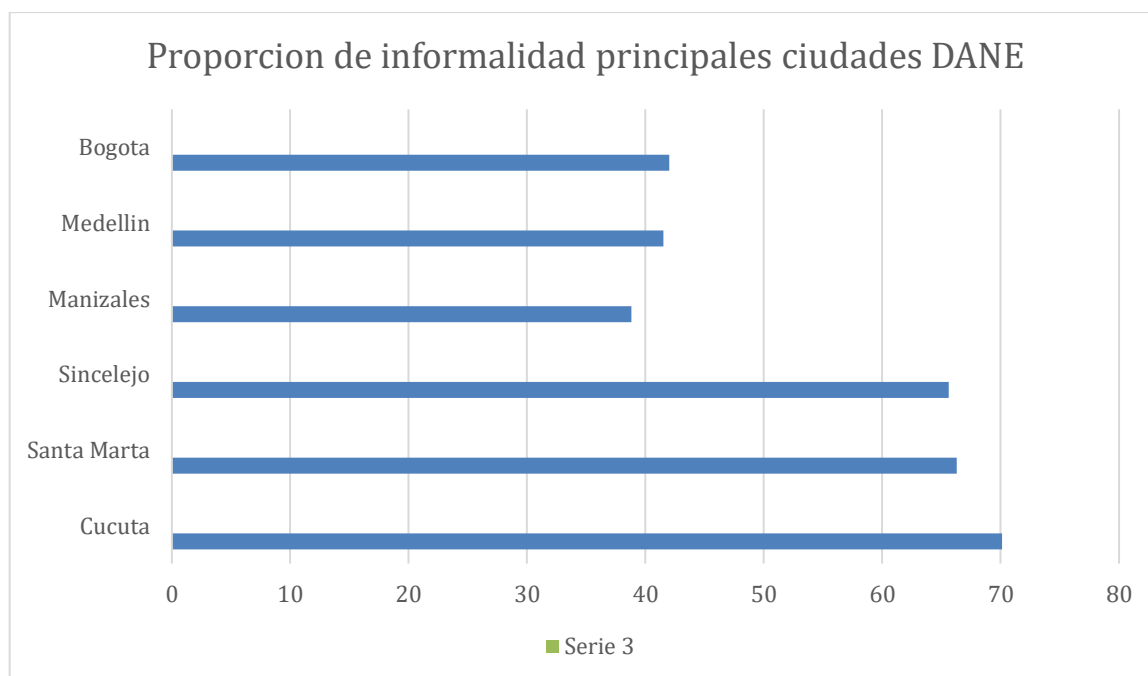
#### **4.2. Informalidad laboral: Ventas ambulantes de la ciudad de Bucaramanga**

Las ventas ambulantes se encuentran dentro de la línea que enmarca la informalidad laboral en Colombia, es decir, que las personas que las ejercen como actividad laboral, cuentan con un empleo que les permite generar ingresos para cubrir su mínimo vital y subsistencia, pero que no les alcanza de alguna forma para el bienestar que se contrae con

la afiliación al sistema de seguridad social -salud, pensión, riesgos laborales, entre otros-, ni se ofrece una estabilidad laboral con las mismas.

El DANE (2019) con la gran encuesta integrada de hogares que desarrollo en el periodo de septiembre a noviembre del año 2018, concluyó que la proporción e ocupados informales en las 23 ciudades y áreas metropolitanas del país fue 48,1%. Las ciudades que presentaron mayor proporción de informalidad fueron: Cúcuta A.M. (70,1%), Santa Marta (66,3%) y Sincelejo (65,6%). Las ciudades con menor proporción de informalidad fueron: Manizales A.M. (38,8%), Medellín A.M. (41,5%) y Bogotá D.C. (42,0%).

#### **Gráfica 4 Proporción de informalidad de las principales ciudades DANE**



**Fuente “Departamento nacional de estadística Gran encuesta integrada de hogares Septiembre a Noviembre 2018”**

Lo anterior puede contraer que según lo indica el DANE como entidad del Estado, los vendedores ambulantes son tenidos en cuenta para engrosar las estadísticas de empleo en el país, pero cuando se implementan la estrategia de recuperación de espacio público dicha



actividad laboral se deja a un lado; sobre este punto es apropiado decir, que si las autoridades están realmente preocupadas por recuperar el espacio público, el foco no es la minucia y la pequeñez de quién compra una empanada o cualquier fritura, sino la desarticulación de las estructuras criminales que son las que realmente se han apropiado del espacio público y que se aprovechan de los vendedores ambulantes para cobrarles por la ocupación de ese espacio público.

La venta ambulante incluye diferentes actividades comerciales por lo cual es necesario recurrir a una agrupación de negocios de acuerdo con sus similitudes estructurales, de bienes y de servicios. Los vendedores ambulantes no son un grupo homogéneo, su categorización se hace con base en el tipo de productos que comercializan, el lugar y los medios que utilizan para vender, así como su estatus de formalidad. El oficio de la venta ambulante puede ser una fuente de trabajo primario a tiempo completo o un trabajo secundario a tiempo parcial -entre estos las ventas ambulantes de estudiantes universitarios dentro de las instituciones de educación superior-.

A continuación, se presentan en la tabla las distintas tipologías de vendedores ambulantes (Saldarriaga D., J.M.; Vélez-Zapata, C.& Betancur R.,G.,2016, p.155-171).

**Tabla 3 Tipología de la venta ambulante**

<b>Venta de Productos</b>	Comida: frutas y vegetales Alimentos preparados Dulces y golosinas Helados y paletas Cigarrillos y fósforos Periódicos y revistas Bienes manufacturados (ropa, calzado) Bienes de segunda mano (electrodomésticos, vajilla)
<b>Ubicación geográfica del vendedor ambulante</b>	Sistema de mercados al aire libre en áreas designadas en días designados (mercadillos y mercado de pulgas) Concentración de vendedores en áreas particulares legitimadas por el uso y por entidades de control territorial según la región (centro de la ciudad, parques o plazoletas en áreas residenciales, universidades y plazas de mercado) Esquinas y aceras de la ciudad.

	Espacios públicos de alto tráfico (estaciones del metro, paradas de autobuses, acopios de taxi) Sitios de construcción Complejos deportivos En el hogar o ventas de ventanilla
<b>Infraestructura de la venta ambulante</b>	Canastas o baldes puestos en el piso o que se cargan en la cabeza o en el cuerpo. Mantas u otro material esparcido en el suelo Bancos o mesas Bicicleta Carrito que se empuja con ruedas Venta ambulante sobre ruedas Puerta o ventana de una residencia Carpas fijas, puestos o kioscos
<b>Grado de Formalidad</b>	Auto-empleados independientes: con o sin empleados. Empleados dependientes: asalariados para otros vendedores ambulantes o comerciantes al mayoreo o al menudeo Trabajadores semi-independientes (agentes por comisión)

Fuente: Autoría Propia

Por tanto, los vendedores ambulantes son emprendedores no formalizados que comercializan productos y servicios teniendo como lugar de operación la vía pública. La manera de administrar su negocio es producto del conocimiento empírico que desarrollan cada día. Una sola persona puede ser la encargada de todas las funciones administrativas de su venta ambulante, desde planear, controlar, buscar los recursos, vender, prestar un servicio al cliente, manejo de caja, control de calidad, apropiación de un espacio público y promociones. Muchos de estos negocios son móviles, la persona surte sus insumos, se encarga en casa de adelantar algunos procesos incluyendo la limpieza de su estructura y, en el caso de las comidas callejeras, de preparar algunos alimentos para que a la hora de su venta solo tenga que ensamblarlos y brindárselos a sus clientes.

Para el caso Bucaramanga, la zona más concurrida es la zona centro, que de acuerdo con la investigación realizada por Silvia Juliana Monsalve (2012) refleja una tipología de ventas ambulantes, al respecto indica que “los vendedores en la calle no son un grupo homogéneo.

Para los vendedores ambulantes esta es su fuente de ingresos económicos ya que la falta de oportunidades los arroja al rebusque de ventas ambulantes” (p. 52).

A continuación, se presentan las ventajas y desventajas que presentan las actividades realizadas por los vendedores ambulantes, a través de pequeños ejemplos:

**Tabla 4 Ventajas y desventajas de la actividad económica de los vendedores ambulantes**

<b>Ventaja</b>	<b>Ejemplo</b>
<b>El libre mercado</b>	Una señora que vende ropa a las afueras de un local x, no proporciona la misma atención que un local comercial, puesto a que ella no posee un vestidor donde sus clientes puedan probarse la ropa como es costumbre de todo consumidor.
<b>El derecho individual con relación a los vendedores estables</b>	Hay que reconocer que para aquellas personas que no cuentan con un capital suficiente para alquilar un local estable, ser vendedor ambulante es una manera de prosperar y salir adelante
<b>El uso de la vía pública</b>	Espacio que utilizan es público, queriendo decir que es de todos, y lo utilizan para su beneficio personal.
<b>Desventaja</b>	<b>Ejemplo</b>
<b>Congestionamiento en tráfico vehicular</b>	Vendedores de churros, empanada, helado en crema que trasladan su herramienta de trabajo (carreta) de un lugar a otro.
<b>Afecta a la economía de los comerciantes</b>	Vendedores ofrecen el mismo producto que los comerciantes estables con la diferencia de que lo dan a menor precio y en mayor cantidad.
<b>Fomenta la delincuencia</b>	La fabricación y comercialización de copias ilegales o falsificadas de cualquier tipo es ilegal, y se considera delito penal contra la propiedad intelectual y/o industrial. En algunos casos, los productos que se nos ofrecen son robados.
<b>Baja de plusvalía</b>	La delincuencia, el desaseo, el deterioro de las calles o pasillo por los que se encuentra la propiedad, el ruido a los que se exponen.
<b>Contaminación del área</b>	La cantidad de basura que se genera en un día la cual a su vez proporciona malos olores a la zona.
<b>Pones en peligro la salud</b>	Los alimentos que compras por esta vía no tienen controles ni garantías sanitarias
<b>Renuncias a tus derechos como consumidor</b>	La calidad, información previa a la compra, garantía o devolución de tu dinero se ve vulnerable puesto a que no es posible reclamar por la compra un artículo defectuoso ya que no

	tienes quien asegure tu calidad de comprador como lo hacen los almacenes.
<b>Aceptas la explotación laboral</b>	Los vendedores ambulantes ilegales suelen estar explotados por redes de extorsión. Ejemplo notorio el caso de niños que vende en las calles de la bahía golosinas o agua.
<b>Genera gastos extras al municipio</b>	Esta situación genera gastos extras al municipio puesto que es la entidad pública encargada de mantener la infraestructura de la ciudad.

**Fuente: Autoría Propia**

Dentro de las estrategias en la zona centro, que es una de las zonas de más vendedores ambulantes en la ciudad de Bucaramanga, la principal problemática que ha afrontado la administración municipal ha sido el tema de la recuperación del espacio público ha venido años atrás en búsqueda de soluciones. Sin embargo, se debe tener en cuenta que tales soluciones tienen que estar orientadas a resolver los diferentes problemas que afrontan los vendedores ambulantes que poseen las personas dedicadas a esta actividad de acuerdo con el informe presentado por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga en el año 2018; las cuales fueron resueltas por una investigación realizada por el Gobierno Local, en apoyo con otras instituciones, con el fin de caracterizar a los comerciantes irregulares que hacen presencia en tres zonas críticas que se tienen identificadas en la capital santandereana, esto es, en los sectores del centro, cabecera y real de minas (Vanguardia, 2018).

Para resolver esta problemática, se han propuestos dos proyectos de reubicación de los vendedores ambulantes del centro que no han arrojado buenos resultados, trayendo consigo solo pérdidas económicas. Los proyectos de ubicación de las ventas ambulantes han venido desarrollándose desde 1998 durante la alcaldía de Luis Fernando Cote Peña y se ha continuado en una estructuración bajo el nombre de “reubicación de los vendedores informales en la ciudad de Bucaramanga”, lo que contrajo, la implementación de dos centros comerciales: Feghali ubicado entre las calles 32 a la 41 y carrera 15 y; San Bazar

ubicada en la calle 37 N° 14-38; proyectos que fueron realizados con el fin de entregar una serie de locales comerciales, diseñados para la adjudicación en favor de los vendedores ambulantes, en busca de que trabajaran sin exponerse a la lluvia o en sol y cambien el trabajo a la intemperie para ingresar a un lugar dotado de servicios como lo son la luz y el agua.

Posteriormente, durante las siguientes administraciones, entre ellas las de Néstor Iván Moreno, Honorio Galvis, Fernando Vargas y Luis Francisco Bohórquez, se siguieron motivando la ocupación de estos locales, pero hasta la fecha, estos centros comerciales no han ubicado la totalidad de sus locales. Actualmente el centro comercial Feghali tiene 571 de los cuales 330 están vacíos En San Bazar 200 de los 726 locales continúan vacíos (Monsalve, 2012, p.55).

#### **4.3. Implementación de una Política Pública de vendedores informales: Normativa aplicable en el municipio de Bucaramanga**

La Alcaldía Municipal de Bucaramanga estableció para la vigencia 2015 – 2019 una serie de disposiciones a fin de garantizar el espacio público y las medidas pertinentes para el cumplimiento con la obligación de establecer una política pública para los vendedores ambulantes en la ciudad de Bucaramanga, dentro de este catálogo de disposiciones que acompañan al Plan Maestro de Espacio Público.

Se ha venido estableciendo la importancia de establecer programas que desarrollen la política pública establecida por el Congreso Nacional y con la necesidad de atender las serias dificultades que afronta la ciudad como indicó en líneas anteriores cuando se expuso la cifra de personas que desarrollan de esta actividad y que no cuentan con la protección legal que si tienen otros grupos de comerciantes en la ciudad.

Dentro de las principales normatividades y programas complementarios a la política pública se encuentran:

- Cartilla Síntesis
- Acciones Complementarias
- Plan Maestro de Espacio Público – MEP -.
- DTS Plan Maestro de Espacio Publico
- Decreto 0089 de 2018
- Decreto 0036 de 2019
- Resolución 003 de 2019

Con base en lo anterior, dentro del marco propuesto por la Ley 1988 de 2019 y en concordancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional para su aplicabilidad en la ciudad de Bucaramanga discriminados por la Secretaría de planeación y recuperación del espacio público adscrita a la Alcaldía de Bucaramanga, establecen las siguientes estrategias, al ser la entidad encargada de su diseño (Decreto 089, 2018):

**Tabla 5 Estrategias para la promoción del Espacio Público.**

Entidad Encargada	Estrategia para Vendedores Informales
Secretaría de Planeación	<p>Para la puesta en marcha del aprovechamiento económico del Espacio Público de manera inicial será un plan piloto en los sectores de Kennedy, Cabecera, UIS, Centro y Ciudadela, sin perjuicio de la existencia de nuevos sectores, los cuales se estudiarán por solicitud escrita del Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. Mediante documentos técnicos expedidos por el Secretario de Planeación se definirá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Zonas susceptibles de aprovechamiento económico en el espacio público para los vendedores estacionarios, los cuales deben tramitar la correspondiente licencia de intervención y ocupación de espacio público de conformidad con el mobiliario autorizado para tal fin.</li> <li>● Zonas susceptibles de aprovechamiento económico en el espacio público para vendedores semi-estacionarios.</li> <li>● Las rutas para los vendedores ambulantes.</li> </ul>

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	El Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público liderará el programa de capacitación para los interesados en el aprovechamiento económico del espacio público con el apoyo de IMEBU, Desarrollo Social, SENA y demás autoridades competentes. El Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público podrá apoyarse en las diferentes dependencias del Municipio de Bucaramanga, con el fin poner en marcha el aprovechamiento económico del espacio público. El Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público apoyará al Secretario de Desarrollo Social en la planificación del piloto de Aprovechamiento Económico del Espacio Público.
Tecnologías de Información y comunicación (TICS)	Apoyará al Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público para la creación de una plataforma virtual de trámite, consulta y control para el aprovechamiento económico del espacio público.
Secretaría del Desarrollo Social	El Secretario de Desarrollo Social apoyará la implementación y ejecución del aprovechamiento económico del espacio público.
Secretaría de Infraestructura	Mantener, conservar y recuperar la infraestructura vial, parques, zonas verdes, espacios públicos y construcciones del municipio.
Secretaría del Interior	El Secretario de Interior articulará acciones con los organismos de seguridad e inteligencia del Estado con el fin de prevenir hechos que alteren la tranquilidad de las personas naturales o jurídicas beneficiarias del aprovechamiento económico del espacio público.
Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación de Bucaramanga (INDERBU)	Coordinar el desarrollo de los proyectos y programas con los diferentes organismos deportivos y garantizar una adecuada administración y conservación de los escenarios deportivos y recreativos a su cargo.
Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga (IMCUT)	Definirá programas que promuevan la cultural de buen uso y aprovechamiento económico de Espacio Público.
Secretaría de Hacienda	El Secretario de Hacienda establecerá el proceso de recaudo que se deberá llevar a cabo en materia de aprovechamiento económico, creará una cuenta bancaria y fondo presupuestal, donde se lleven los recursos obtenidos. Para el efecto deberá presentar un proyecto de acuerdo al concejo municipal, para el ingreso, concepto y ejecución de los recursos al fondo de espacio público.

**Fuente: Autoría Propia**

Sumado a ello, se debe tener en cuenta que la ley 1988 del 2019, estableció que los Ministerios del Trabajo y del Interior, en un plazo de 12 meses, se encargarán de elaborar,

formular e implementar la política pública, con la que se busca mejorar las condiciones laborales de quienes se dedican a vender productos de manera informal.

Ahora bien, esta obligación de implementar las políticas públicas empieza con la labor de carnetización de los vendedores informales para facilitar su identificación en el espacio público y se posibilitará la vinculación de estos comerciantes con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente a los mecanismos de protección social.

Para el caso de Bucaramanga, la disposición que establece la necesidad de implementación de la política pública es el Plan Maestro de Espacio Público; que es la hoja de ruta para gestionar el espacio público de la ciudad y mediante múltiples proyectos y programas asociados a esta temática con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los bumanguenses. Dicha gestión abarca, entre otros asuntos, el aprovechamiento social, cultural y económico del espacio público, que contempla la regulación y realización de ventas y eventos de diversa índole en los andenes, las alamedas, los parques y las plazas de la ciudad.

De igual forma, con dicho acuerdo municipal, se deberían definir los lugares específicos donde se pueden ubicar los vendedores informales, así como el mobiliario que podrían utilizar y prueba de ello es la manera conforme se está realizando la implementación no desde la expedición de la ley 1988 de 2019, sino desde que el municipio se interesó por el desarrollo de los derechos e intereses que solicitan las sociedades y agremiaciones de vendedores informales de la ciudad santandereana.



#### 4.4. Implementación de una Política Pública de vendedores informales: establecimiento del cronograma en el municipio de Bucaramanga

En primer lugar, para la aplicación de las políticas públicas que establece la ley 1988 del 2019 en el municipio de Bucaramanga, es importante conocer el contexto social en que se ha desempeñado la estructuración del Plan Municipal de Espacio Público en Bucaramanga de los vendedores ambulantes:

**Tabla 6 Fechas de aplicación del PMEP para vendedores ambulantes en Bucaramanga**

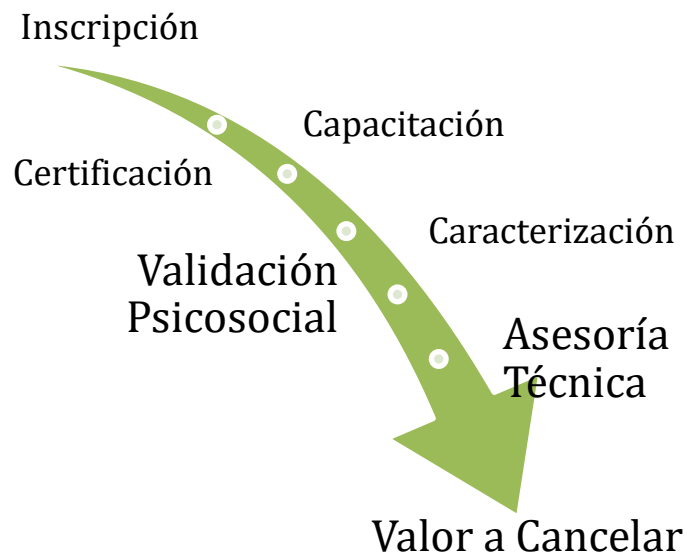
Fecha	Evento
Junio de 2017	Se inician las fases de diagnóstico y formulación del PMEP en un convenio de asociación entre la Alcaldía de Bucaramanga y la UPB.
9 abril de 2018	Se pone en marcha la estrategia de transición hacia el PMEP con la socialización a vendedores informales en escenarios como el intercambiador de la avenida Quebradaseca con carrera 15, el Parque Centenario y el Parque Antonia Santos.
27 abril de 2018	La Universidad Pontificia Bolivariana, UPB, hace entrega oficial del instrumento de planificación denominado Plan Maestro de Espacio Público y se le da a conocer a la comunidad en general.
Agosto de 2018	Se inicia la implementación del PMEP con la capacitación a 40 mujeres vendedores, cabezas familia, por parte del IMEBU.
Octubre de 2018	Se empiezan a ver los primeros vendedores con los respectivos mobiliarios en el Centro de Bucaramanga característicos del PMEP.
20 de febrero 2019	Se instalan las únicas cuatro casetas sobre la calle 36, de acuerdo a un estudio técnico de planeación, que hacen parte del PMEP.
21 de marzo de 2019	Más de 850 vendedores informales están inmersos en el PMEP y se observan resultados destacados en los parques García Rovira, Santander y Antonia Santos.

Fuente: Autoría Propia

Actualmente, la Resolución 003 (2019) es la normatividad encargada de la estructuración de los requisitos necesarios para llevar a cabo la correcta caracterización de

los vendedores informales, así como la norma que establece el proceso a seguir para la carnetización y con la que se pretende capacitar a este tipo de población para lograr su formalización conforme a las reglas de la ley 1988 de 2019. Este procedimiento se establece de la siguiente forma:

**Gráfica 5 Proceso para el acceso a la Política Pública del PME**



**Fuente: Autoría Propia**

De lo anterior se colige que el municipio de Bucaramanga, a través de la Alcaldía municipal cuenta con la normatividad suficiente para empezar a cumplir con los parámetros establecidos para tal fin; sin embargo, se debe esperar a la implementación completa del Plan Maestro de Espacio Público para arrojar conclusiones respecto del cumplimiento efectivo de la ley empanada a fin de que se llenen los presupuestos de la legislación y la línea jurisprudencia existente para evitar que una política pública se convierta en letra muerta y sin valor.

## Conclusiones

Del estudio realizado a la ley 1988 de 2019, se encontró que la misma incorpora una política pública que presenta fundamentos sólidos y desarrolla una protección inminente en favor de los vendedores ambulantes, semiestacionarios, estacionarios, periódicos, ocasionales y de temporalidad; protege su actividad laboral y termina por plasmar de la mejor manera, una solución a la contradicción que existe con el interés general del espacio público con sus derechos.

Al analizar los datos y evidencias recolectadas, se pudo determinar que si bien es cierto que existen acciones encaminadas al desarrollo y cabal cumplimiento de la mentada norma, también lo es que aún no están establecidos los protocolos en su totalidad; según la ley el gobierno nacional en cabeza del “Ministerio de trabajo y el Ministerio del interior”, es el encargado de la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales en un plazo de doce meses a partir de su promulgación, es decir, debían ser elaborados hasta el 02 de Agosto del 2020, protocolos que fueron cumplidos a cabalidad, pero el defecto de su desarrollo, se encuentra en el sentido de que solo se ha cumplido parcialmente con lo plasmado en ellos.

Lo anterior, en razón a que la ley no impone fechas límites a los diferentes entes que seguidos del ministerio deberán poner en práctica lo ordenado; es así, como las entidades de nivel nacional, departamental, distrital y municipal, y demás entidades que adelantan proyectos para los vendedores informales han sido lapsos en su ejecución con lo cual aunque ya tienen una normativa a su favor, hace falta en estos proyectos límites para su ejecución y al unísono detener toda medida que afecte a esta población.

Por otra parte, del análisis realizado a la jurisprudencia, se encontró que en repetidas ocasiones previas a la expedición de la ley se intentó tutelar el derecho al trabajo; desde la perspectiva de la alta tasa de desempleo e informalidad en el país generaron una razón de peso para proceder a las instancias judiciales; en consecuencia, fueron los entes judiciales quienes finalmente determinaron que, a pesar de existir este derecho y la magnitud de la empleabilidad informal, también está el derecho a la libre locomoción contemplado en el artículo 26 de la constitución política que garantiza la libre circulación de los ciudadanos, el deber de los mismos de no invadir espacio público y por consiguiente, se desprende la potestad que tienen las autoridades locales entregada por la ley 9 de 1989 para proteger dicho espacio, de tal forma que, los jueces en su sabiduría, determinaron que los grupos que demandaban, eran una minoría y transgredían con su solicitud los derechos de las mayorías; es por esto que finalmente estos litigios en su gran mayoría, eran perdidos por los demandantes.

Sumado a lo anterior, en lo que respecta a las necesidades de los trabajadores informales, han saltado a la vista de la manera más sencilla, por un lado, la necesidad urgente de acceder a un sistema de salud y pensional que finalmente les garantice una calidad de vida adecuada; asimismo, una reubicación de sus labores con espacios adecuados a plazos cumplibles y; por ultimo pero no menos importante una capacitación sobre el buen uso de sus herramientas de trabajo, el sistema de seguridad social y la importancia de mantener los espacios públicos libres de obstrucción. Respecto de las mismas, se advierte que la ley 1988 de 2019 suple todas las necesidades encontradas en sus pretensiones y desarrollo documental, a esta instancia solo haría falta que los entes

territoriales encargados de ejecutarlas reciban el presupuesto y adelanten las acciones correspondientes en el término de la inmediatez.

Los vendedores informales en Colombia implican un modelo de empleo y modo de subsistencia de millones de los hogares colombianos que se han acostumbrado al comercio “*del rebusque*”, en el entendido de que esta población se dedica a una labor que en los años anteriores constituía una sanción a las disposiciones policivas encargadas del control y garantía del orden público, así como la institucionalización de medidas con el propósito de dejar de incentivar la informalidad.

Sin embargo, la realidad del contexto colombiano invita a la concertación con los vendedores informales, asumiendo que constituye una práctica lícita y no perseguible por las autoridades, siempre que se realice bajo ciertos parámetros de conducta que posibilitan la armonía entre el espacio público y los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes.

En este escenario se desarrolla la investigación con el propósito del análisis de los lineamientos establecidos de la ley 1988 del 2019 a fin de verificar si existe un consenso en el modo de la licitud de los vendedores informales y aquella discusión de la balanza entre los derechos individuales y colectivos que se surten a diario en las investigaciones socio-jurídicas.

Sobre el caso Bucaramanga, se puede establecer que la Alcaldía Municipal establece diferentes programas en el marco de la política pública a fin de garantizar los derechos fundamentales de los vendedores informales y conforme a la ley 1988 de 2019. Sin embargo, la práctica jurídica es diferente a la social y, por tanto, queda la pregunta ¿en la

ciudad de Bucaramanga existen varios modelos de implementación efectiva de la práctica de venta informal para convertirla en una fuente de ingresos para las familias y la contribución a una sociedad más equitativa sin perjudicar el espacio público?

Sobre esta pregunta la respuesta es afirmativa y de hecho se ha desarrollado desde hace 3 años con la adopción de los Mercadillos Campesinos, estrategia que tiene como fin ayudar mediante la producción económica de las familias del área rural de Bucaramanga para que puedan comercializar sus productos agrícolas en los parques de más remembranza de la ciudad y darle una oportunidad laboral y de emprendimiento a las comunidades.

Lo anterior, no solo quedó como un simple escenario para el desarrollo de una actividad comercial, sino que la actividad política y social de los integrantes de este grupo de vendedores informales que lograron su formalización a través de su carnetización y posterior acreditación les permitió establecer una política pública autónoma por medio del ACUERDO No 025 DE 28 DE AGOSTO DE 2019 que establece tal disposición protegiendo a más de 760 familias del municipio de Bucaramanga.

Finalmente, en el caso de los vendedores informales que se encuentran en otras partes de la ciudad deberán de acogerse a las medidas que no solo deben estar orientadas al registro de los potenciales beneficiarios, sino de establecer medidas de financiamiento y sostenibilidad para viabilizar sus negocios y no, simplemente poner a estas personas en competencia directa contra los grandes empresarios que cuentan con las medidas para acceder a un mercado económico variable y difícil, más aún, si el comerciante no tiene capitalización suficiente para sostener su negocio.

## Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta del Senado. ISSN [1657-6241 (En línea)]. Acceso el 8 de agosto de 2019
- Congreso de Colombia (2016). Código Nacional de Policía y Convivencia Ley 1801 de 2016. Gaceta del Senado. ISSN [1657-6241 (En línea)]. Acceso el 8 de agosto de 2019
- Congreso de Colombia (2019). Ley 1988 del 2019. Gaceta del Senado. ISSN [1657-6241 (En línea)]. Acceso el 8 de agosto de 2019
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2016). Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional, departamental y municipal por sexo, grupos quinquenales de edad. Anexo estadístico de Estimaciones y proyecciones de población a junio 30 de 2016.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2018a). Medición de empleo informal y seguridad social. Boletín técnico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Noviembre 2017–enero 2018, 12p.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2018b). Producto Interno Bruto (PIB). Boletín técnico de las Cuentas Departamentales (2016 provisional). Febrero 15 de 2018, 14p.
- El Tiempo (2016). Ola de hurtos azota a pobladores de Villavicencio. Publicado el 5 de febrero de 2016, El tiempo.com.
- Escuela Superior de Administración Pública. (2016). Espacio Público. ESAP, Bogotá D.C.
- Obtenido de:

[http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/principios\\_del\\_espacio\\_p%C3%BAblico\\_\(16\\_pag\\_50\\_kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/principios_del_espacio_p%C3%BAblico_(16_pag_50_kb).pdf)

Escobar, E. S. C., Ospina, D. E. R., & Gómez, H. M. S. (2018). Ventas informales en el espacio público en Villavicencio (Colombia). *Semestre Económico*, 21(46), 141-166.

Fajardo Zapata, Á. L., Hernández Niño, J. F., Valencia, G., Ulian, Y., & Torres Pérez, M. L. (2018). Caracterización y Percepción del Riesgo en Vendedores Informales de las Plazas de Mercado de la Ciudad de Bogotá, DC. *Ciencia & trabajo*, 20(63), 151-154.

Moncada Gómez, C., & Ordóñez Argote, L. M. (2018). Prácticas de ventas informales en Bogotá: significado y motivaciones para vendedores y compradores. Consultado de: [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/1007/1/ANA-spa-2018-Practicas\\_de\\_ventas\\_informales\\_en\\_Bogota\\_significado\\_y\\_motivaciones\\_para\\_vendedores\\_y\\_compradores.pdf](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/1007/1/ANA-spa-2018-Practicas_de_ventas_informales_en_Bogota_significado_y_motivaciones_para_vendedores_y_compradores.pdf)

Organización Internacional del Trabajo (OIT), OIT: Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Avance global sobre las tendencias del empleo femenino, 2018, 8 Marzo 2018, disponible en: <http://www.refworld.org/es/docid/5aa177d14.html> [Acceso el 20 de agosto de 2018]

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Estudios económicos de la OCDE, Colombia, 2015. Disponible en: [https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview\\_Colombia\\_ESP.pdf](https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf). [Acceso el 28 de julio de 2018]

Olarte Dueñas, M. Y., Bermúdez González, Y. P., García Cediél, G. A., Delgado Jaimes, P. F., Montealegre Bustos, F. y Rojas Sanguino, H. (2020). Comercio informal callejero:



un insumo para políticas públicas. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602593>

Quejada, P. R., Yáñez, C. M., & Cano, H. K. (2014). Determinantes de la informalidad laboral: Un análisis para Colombia. Investigación y desarrollo.

Ramos D (2015). “Análisis de la estrategia de intervención social para la reubicación de vendedores ambulantes en quioscos de la red pública de prestación de servicios al usuario del espacio público – REDEP en la localidad de chapinero, Bogotá”. Informe de Practica Maestría en Estudios Sociales - Universidad del Rosario.

Soto, I.; Serna, H. M. y Castro, E. (2015). Caracterización socioeconómica de los vendedores informales de perecederos ubicados en el espacio público de la plaza de mercado de la ciudad de Manizales. Manizales: Centro de Publicaciones Universidad de Manizales, 68p.

Soledad, J. I.; Galvis, D. C. y Leal, R. (2015) Las condiciones socioeconómicas de los pimpineros y (as) vendedores (as) ambulantes-estacionarios en el Área Metropolitana de Cúcuta, p. 122-145. En: Ramírez, Jorge Raúl y Zambrano, Mario de Jesús (Comp.) Caracterización socioeconómica de Norte de Santander: Una aproximación desde el enfoque de capacidades humanas. Pamplona: Editorial Universidad de Pamplona, 150p

Torres G., L. E. (2019). Estudio socio económico de vendedores informales de Bucaramanga para el fomento de su formalización y desarrollo, Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, disponible en <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/31444/letorresg.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vélez C, Escobar M, Pico M (2016), “Calidad de vida y trabajo informal en personas mayores en una ciudad intermedia colombiana, 2012-2013“, Universidad de Caldas, Facultad de Ciencias para la Salud, Departamento de Salud Pública. Manizales, Caldas, Colombia.