



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., nueve (9) de septiembre de dos diecinueve (2019)

Expediente: 11001-33-34-002-2017-00163-00  
 Demandante: Jorge Enrique Robledo Castillo y Manuel José Sarmiento Argüello  
 Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá – Concejo de Bogotá

**SIMPLE NULIDAD**

---

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá a dictar sentencia, de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de simple nulidad, instauraron los señores Jorge Enrique Robledo Castillo y Manuel José Sarmiento Argüello contra Bogotá Distrito Capital, Concejo de Bogotá, con el propósito de obtener la nulidad parcial del artículo 81 del Acuerdo 645 de 2016<sup>1</sup>, así como los artículos 8, 12, 13 y 16 del Decreto 098 de 2004<sup>2</sup>.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

*“1. Decretar la nulidad del aparte demandado del artículo 81 del Acuerdo 645 de 2016 por infringir las normas en que han debido fundarse y violar el ordenamiento jurídico superior, en particular por desconocer los artículo 1, 2, 13, 25, 34, 54, 58, 83 y 93 de la Constitución Política de Colombia.*

*2. Decretar la nulidad de los apartes demandados de los artículos 8, 12, 13 y 16 del Decreto 098 de 2004, por infringir las normas*

---

<sup>1</sup> “Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obas Públicas para Bogotá D.C., 2016-2020 ‘Bogotá Mejor Para Todos’”.

<sup>2</sup> “Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan”.

*en que han debido fundarse y el ordenamiento jurídico superior, en particular por desconocer los artículos 1, 2, 13, 25, 34, 54, 58, 83 y 93 de la Constitución Política de Colombia.*

*3. En consecuencia de lo anterior, Ordenar a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al Concejo de Bogotá que expidan una regulación en materia de vendedores informales que atienda en su totalidad las reglas fijas por la Corte Constitucional”.*

## **2. Cargos de nulidad**

**2.1. Primer cargo: “Las medidas de aprehensión material, retención y decomiso de los bienes de los vendedores informales contenidos en las disposiciones demandadas violan las normas en que deberían fundarse”.**

Expuso que las medidas de decomiso y aprehensión de las mercancías de los vendedores ambulantes, contenidas en el artículo 81 del Acuerdo 645 de 2016 y en los artículos 12 y 16 del Decreto 098 de 2004, lesionan los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la propiedad, pues, se adelantan sin el agotamiento del proceso administrativo.

En lo relativo al derecho al trabajo, anotó que tales medidas les impedirían a los vendedores informales ejercer su oficio, ya que, es con la venta de las mercancías que lograrían obtener un ingreso para su manutención.

Señaló que las medidas a las que se ha hecho referencia vulnerarían el mínimo vital de la población que ejerce como vendedora ambulante, por cuanto, afectaría la actividad que constituye la única fuente de ingresos.

Indicó que las medidas coercitivas privarían a los vendedores informales de los atributos de uso, goce y disposición sobre las mercancías que comercializan, lo que desconocería el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada.

Manifestó que adelantar el decomiso, aprehensión y retención de las mercancías, sin el cumplimiento de la actuación administrativa prevista en el Decreto 098 de 2004, conllevaría a ignorar el debido proceso.

**2.2. Segundo cargo: “Las normas sobre espacios públicos recuperados violan las normas en que deberían fundarse, en especial infringen el principio de confianza legítima a partir del cual se garantizan los derechos al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital de los vendedores informales”**

Sostuvo que cuando los vendedores informales han ocupado el espacio público de manera continua, prolongada en el tiempo y con la aquiescencia de las autoridades, tiene lugar un estado de confianza legítima, por lo que, no podrían ser desalojados intempestivamente, sin antes agotar un debido proceso a partir de las reglas definidas por la Corte Constitucional que se encuentran sintetizadas en la sentencia “C – 607 de 2015”.

Añadió que el desalojo del espacio público de los vendedores informales, debería estar precedido de un procedimiento administrativo que estableciera alternativas en similares o mejores condiciones a las que se encuentran.

Resaltó que por el hecho de que en algún momento se hayan adelantado actuaciones para recuperar un espacio público, ello no significaría, automáticamente, que sobre dichos espacios no pudieran volverse a consolidar situaciones de confianza legítima.

**2.3. Tercer cargo: “La restricción de las alternativas y programas económicos a los vendedores informales por una única ocasión viola las normas en que deberían fundarse, en especial los derechos al trabajo, al mínimo vital y a los principios de solidaridad y dignidad humana”**

Expresó que el parágrafo del artículo 8 del Decreto 098 de 2004, desconocería los derechos al trabajo, al mínimo vital y a los principios de solidaridad y dignidad humana.

Señaló que limitarles a los vendedores informales a una única oportunidad las alternativas y programas que ofrece la Administración sería ineficaz, por

cuanto, dijo, no resolvería la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

**2.4. Cuarto cargo: “Las normas sobre las zonas especiales violan las normas en que deberían fundarse, en particular las relacionadas con el derecho a la no discriminación y el principio de legalidad”**

Adujo que el artículo 13 del Decreto 098 de 2004 no habría prescrito los criterios o procedimientos para que las alcaldías locales garantizaran los derechos que les habrían sido reconocidos a los vendedores informales, mediante sentencias de la Corte Constitucional.

Precisó que el precepto legal referido no habría previsto criterios objetivos que permitan determinar de manera razonable y proporcional las zonas que por razones de seguridad deben tener un tratamiento especial, sino que, por el contrario, dijo, le habrían conferido la facultad a los alcaldes locales para determinarlas de manera discrecional, incurriendo en la discriminación y buen nombre de los vendedores informales.

**2.5. Quinto cargo: “Los precedentes judiciales citados en la presente acción de nulidad son vinculantes”**

Sostuvo que las normas acusadas, habrían desconocido el precedente constitucional y de tutela, el cual habría reiterado la protección al mínimo vital de los vendedores informales y la protección al debido proceso.

**2.6. Sexto cargo: “Según la OIT la totalidad de los vendedores informales se encuentran en situación de vulnerabilidad”**

Anotó que las disposiciones demandadas habrían desconocido la profundidad de la problemática que produce la economía informal y, en lugar de establecer medidas dirigidas a salvaguardar los derechos de las personas, habría profundizado su situación deficitaria, lesionando los derechos al mínimo vital, al trabajo, la confianza legítima y el debido proceso.

### 3. Contestación de la demanda

Bogotá, Distrito Capital, contestó oportunamente la demanda, expresando su oposición a las pretensiones, habida cuenta los siguientes argumentos:

Expuso que habría cumplido las normas nacionales, distritales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en materia de protección de los derechos fundamentales de los vendedores informales.

Anotó que el Instituto para la Economía Social –IPES- sería el ente encargado de definir, diseñar y ejecutar programas para los vendedores informales, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal, a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.

Precisó que las normas distritales demandadas no serían arbitrarias ni confiscatorias, por el contrario, dijo, serían desarrollo concreto del mandato constitucional a cargo del Estado, consagrado en el artículo 82 superior y en el artículo 140 del Código Nacional de Policía y Convivencia.

Señaló que la parte actora habría omitido advertir el contenido de la sentencia C – 211 de 2017, mediante la cual la Corte Constitucional habría declarado exequible, entre otras normas, el parágrafo 3 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 –Código Nacional de Policía y Convivencia-, precepto que habría consagrado de manera concreta el decomiso o la destrucción de los bienes o mercancías afectadas por las ocupaciones indebidas del espacio público.

Manifestó que en la demanda se habrían confundido los conceptos de confiscación y decomiso, pues, aclaró que el primero de ellos se encuentra proscrito por la Constitución Política, mientras que el segundo sería válido y constituiría una forma legítima de restricción de la propiedad.

Acotó que la falta de vigilancia permanente de los espacios públicos recuperados, no significa que la autoridad administrativa autorice con ello una nueva ocupación.

Añadió que la ocupación del espacio público por los mismos vendedores desalojados o por nuevos, no constituiría un comportamiento justificado, razonable y genuino que diera lugar a que se configure la confianza legítima.

Sostuvo que entender que cada procedimiento de recuperación del espacio público debe estar precedido de un ofrecimiento de los programas por parte del IPES, cuando se trate de vendedores que han sido desalojados y a quienes se les han brindado todas las garantías para su reubicación, sería, dijo, hacer en la práctica nugatorias las disposiciones respecto a la recuperación del espacio público, cuya orden constitucional tiene como origen el artículo 63 de la Carta Política.

Indicó que a pesar de que el IPES realiza constantemente ofrecimientos a los vendedores informales, en numerosas ocasiones no aceptan los programas ofrecidos, rechazan las posibilidades que les ofrece el Distrito y abandonan los programas de capacitación, pretendiendo que el Estado asuma sus necesidades personales.

#### **4. Actividad procesal**

El 11 de julio de 2017, este Juzgado admitió la demanda de la referencia y, en consecuencia, ordenó se efectuaran las notificaciones de rigor. (Fol. 67 y 68 del cuaderno principal)

El 2 de octubre de 2017, la autoridad demandada contestó la demanda, en el sentido de oponerse a las pretensiones de la misma. (Fol. 74 a 104 del expediente)

El 31 de octubre de 2018, se celebró audiencia inicial, diligencia en la que se resolvió declarar no probada la excepción de cosa juzgada, decisión

contra la cual se interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido, en el efecto suspensivo, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (Fol. 156 a 158)

El 29 de mayo de 2018, el Despacho llevó a cabo la continuación de la audiencia inicial, en la que escucharon los respectivos alegatos de conclusión, pero, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se indicó que la sentencia sería proferida por escrito. (Fol. 168 a 172 del cuaderno principal)

## **5. Alegatos de conclusión**

### **5.1. Parte demandante**

El demandante, Manuel José Sarmiento Argüello, aseguró que el artículo 81 del Decreto 098 de 2004 prevé una excepción a la aplicación del procedimiento administrativo para la realización de operativos tendientes a la protección del espacio público, esto, cuando se está frente a un espacio que previamente habría sido recuperado por las autoridades.

Adujo que la referida normativa plantea un escenario donde los vendedores informales no se encuentran cobijados por la confianza legítima, principio que, según la Corte Constitucional, debe respetarse en el momento en que se realizan operativos de protección del espacio público, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los mencionados vendedores.

Aseguró que, contrario a lo contemplado en el artículo en cuestión, dentro de los espacios públicos declarados como recuperados sí puede reconfigurarse la confianza legítima en cabeza de los vendedores informales, por la tolerancia del Estado respecto de su actividad.

Señaló que, según lo expuesto en la Sentencia T – 607 de 2017, el actuar del Estado frente a esta población vulnerable, siempre debe respetar el principio de confianza legítima.

Estimó que, solo en casos muy particulares, la noción de espacio público recuperado puede hacer que los vendedores informales no se encuentren cobijados por la confianza legítima. Sin embargo, la normatividad demandada pretende establecer una regla general al respecto.

Consideró que, incluso cuando no pueda demostrarse la existencia de una confianza legítima, las actuaciones administrativas encaminadas a la protección del espacio público deben respetar el debido proceso, razón por la cual no puede existir espacio vetados para ello.

Enunció, en cuanto al contenido del artículo 16 del Decreto 098 de 2004, que la Sentencia C – 211 de 2017, que cualquier operativo para la recuperación de espacio público debe garantizar el agotamiento de un procedimiento previo, con la finalidad de garantizar los derechos de los vendedores informales.

Esbozó, relativo al contenido del párrafo único del artículo 8 del Decreto 098 de 2004, que esta disposición parte de un supuesto irreal, en el que se presume que aquellos vendedores informales que accedieron a un programa de alternativas económicas ya superaron su estado de vulnerabilidad.

Finalmente, expresó que el artículo 13 del Decreto referido en antecedencia, les otorga total discrecionalidad a los Alcaldes Locales para definir zonas especiales, sin contar con un criterio objetivo para ello. Además, aseguró que esa medida resulta discriminatoria, porque prevé que en dicha zonas no puede haber vendedores informales, por motivos de seguridad. (CD a folio 173 del cuaderno principal del expediente).

## **5.2. Parte demandada**

La apoderada judicial de Bogotá, Distrito Capital, presentó sus alegatos de conclusión y aseveró que a la autoridad distrital le corresponde proteger el

espacio público, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 83 Constitucional.

Adujo que las acciones de aprensión material y decomiso contenidas en la norma acusada de nulidad, se fundamentan en las disposiciones propias del Código de Policía que permite estas actividades, en tanto no contempla la retención y el decomiso, sino, la puesta en disposición de las mercancías ante la Secretaría General de Inspección para que determinen lo pertinente.

Explicó que cuando se está frente a un espacio público calificado como recuperado, significa que el vendedor informal ha sido reubicado o recibido una alternativa de trabajo formal, de manera que no hay lugar a aplicar el principio de confianza legítima.

Arguyó que la Corte Constitucional no ha referido que es violatorio de los derechos al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales la aplicación de las medidas coercitivas de que trata la norma demandada, cuando se está en el escenario de un espacio público recuperado.

Precisó que en los espacios públicos recuperados no puede existir un principio de confianza legítima, toda vez que permitir que, los mismos o nuevos vendedores informales accedan a esto, se traduce en un procedimiento de nunca terminar. Además, dijo que la buena fe de la Administración también debe ser respetada, puesto que no se tiene la capacidad para ofrecer constantemente programas de reubicación y alternativas de trabajo formal. (Audiencia inicial, CD que reposa a folio 173 del cuaderno principal del expediente)

## **II. CONSIDERACIONES**

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide las actuaciones surtidas hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia de primera instancia. Para cuyo propósito, se tendrá en cuenta el siguiente derrotero: i) normativa demandada; ii) espacio público, urbanismo y ciudadanos; (iii) línea jurisprudencial tensión derechos al trabajo y espacio

público; iv) procedimiento administrativo para la recuperación del espacio público; v) carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos; (vi) análisis de los problemas jurídicos planteados; vii) conclusiones; y viii) condena en costas.

## 1. Problemas jurídicos

Tal y como fue definido en la audiencia inicial, del 5 de abril de 2018, las cuestiones a resolver, por este Despacho, se contraen a absolver las siguientes preguntas:

- *¿Desconoció la entidad demandada que el artículo 81 del Acuerdo 645 de 2016 y los artículos 12 y 16 del Decreto 098 de 2004, habrían transgredido los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo, a la propiedad privada y el precedente sobre los vendedores informales, al contemplar la retención, aprehensión y decomiso de las mercancías sin el agotamiento del proceso administrativo previsto en el Decreto mencionado?*
- *¿Ignoró el Distrito Capital de Bogotá que el artículo 81 del Acuerdo 645 de 2016 y el artículo 12 del Decreto 098 de 2004, normas relacionadas con el espacio público recuperado, habrían vulnerado el principio de confianza legítima de los vendedores informales, pues, resultan ser desproporcionadas e ineficaces?*
- *¿Pretermitió, la demandada, que el párrafo único del artículo 8 del Decreto 098 de 2004, habría inobservado los derechos al trabajo, al mínimo vital y a los principios de solidaridad y dignidad humana, toda vez, habría limitado las alternativas y programas que ofrece la Administración a los vendedores informales, a una única oportunidad?*
- *¿Omitió la parte pasiva que el artículo 13 del Decreto 098 de 2004 no habría incluido criterios objetivos para determinar las zonas*

especiales, lo que habría afectado el derecho a la no discriminación y el principio de legalidad de los vendedores informales?

## 2. Normas demandadas

Las normas atacadas por los demandantes son los siguientes apartes subrayados:

*Artículo 81 del Acuerdo 645 de 2016. Espacios Públicos Recuperados y/o Preservados. Aquellas personas y elementos que ocupen los espacios públicos que hubieren sido recuperados y/o preservados en cualquier tiempo por parte de la Administración Distrital, como consecuencia de las actuaciones administrativas ejecutadas por los Alcaldes Locales y fallos judiciales, podrán ser retiradas por parte de los miembros de la Policía Metropolitana.*

*Los bienes y mercancías serán aprehendidos para ser puestos a disposición de la Secretaría General de Inspección de la respectiva Localidad, sin necesidad de adelantar la actuación administrativa prevista por el Decreto 098 de 2004. (Los apartes subrayados son los que considera la parte actora deben declararse nulos).*

*Artículo 8 del Decreto 098 de 2004. Etapas de la Actuación Administrativa. Los Alcaldes Locales deberán aplicar las siguientes etapas a la actuación administrativa antes indicada, previa a la aplicación de los procedimientos policivos previstos en el Acuerdo 79 de 2003:*

[...]

*Parágrafo. Los vendedores informales beneficiarios de las alternativas económicas y programas ofrecidos por el Fondo de Ventas Populares en desarrollo del presente acto administrativo, no serán nuevamente sujetos de las alternativas o programas, resultado de actuaciones administrativas posteriores.*

*Artículo 12 del Decreto 098 de 2004. Espacios Públicos Recuperados y/o Preservados. Aquellas personas que ocupen los espacios públicos que hubieren sido recuperados y/o preservados en cualquier tiempo por parte de la Administración Distrital, como consecuencia de las actuaciones administrativas y judiciales, podrán ser retiradas por parte de los miembros de la Policía Metropolitana.*

Los bienes y mercancías serán aprehendidos para ser puestos a disposición de la Secretaría General de Inspección respectiva, sin necesidad de adelantar la actuación administrativa señalada en el presente decreto.

Artículo 13 del Decreto 098 de 2004. Zonas Especiales. Corresponderá a los Alcaldes Locales, en coordinación con la Policía Metropolitana de Bogotá, determinar las zonas de su jurisdicción que por cuestiones de seguridad, no puedan ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales. Así mismo los Alcaldes Locales, en coordinación con el Fondo de Ventas Populares, determinarán aquellas que deben ser reservadas para desarrollar actividades comerciales, culturales o de recreación, las cuales no pueden ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales.

Artículo 16 del Decreto 098 de 2004. De la Aprehensión Material, Retención y Decomiso. La aprehensión material de los bienes y mercancías con que se ocupa el espacio público constituye el ejercicio legítimo de una actividad de policía, cuyo propósito es complementar la actuación administrativa antes indicada y poner a disposición de los Secretarios Generales de Inspección dichos bienes, para que éstos impongan, si a ello hay lugar, las medidas correctivas de retención y decomiso.

### **3. Espacio público, urbanismo y ciudadanos**

Para empezar, según lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Política, 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, así:

**Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.**

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

Por su parte, el artículo 5° de la Ley 9 de 1989<sup>3</sup> contempla la definición de espacio público:

---

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra – Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.

**“ARTICULO 5o. Entiéndese por Espacio Público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.**

Así, constituyen **el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular**, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo (...)” (Se destaca)

En concordancia con la anterior disposición, el Decreto 1504 de 1998<sup>4</sup>, en su artículo 2°, también definió el concepto de espacio público y precisó en el artículo 3° los elementos que lo comprenden, así:

**ARTICULO 2o.** El espacio público es 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.

**ARTICULO 3o.** El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

a) **Los bienes de uso público**, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;

<sup>4</sup> “Por el cual se reglamentó el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”.

b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;

c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto. (Se destaca)

Así mismo, en el artículo 5° del aludido decreto también se relacionaron los elementos constitutivos del espacio público, tanto naturales como artificiales o construidos, precisando que dentro de estos últimos se encuentran los siguientes:

*“ARTICULO 5o. El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios: (...)*

*2. Elementos constitutivos artificiales o construidos:*

*a) **Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular**, constituidas por:*

*i).- Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles;*

*ii) Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas, orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos;*

*b) Áreas articuladoras del espacio público y de encuentro, tales como: parques urbanos, **zonas de cesión gratuita al municipio o distrito**, plazas, plazoletas, escenarios deportivos; escenarios culturales y de espectáculos al aire libre; (...)* (Se destaca)

Igualmente, la Corte Constitucional en sentencia C-265 del 16 de abril de 2002, mediante la cual declaró exequible el inciso 3° del artículo 64 de la Ley

675 de 2001 "Por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal", sobre el sentido y alcance de la noción del espacio público, expresó:

*"Así, la noción legal de espacio público que alude al "conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, **destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes**", adquiere un remozado significado en el contexto de la Constitución de 1991. En efecto, no se limita a reconocer la necesidad de planificar y organizar coherentemente el crecimiento de las ciudades, sino que refuerza y hace tangible una de las condiciones para la convivencia en una comunidad a través de la garantía de una infraestructura, un espacio destinado al uso común, que puede ser disfrutado por todos, sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguna persona o grupo de personas, y que se configura como el punto de encuentro de los habitantes de una ciudad o sector urbano determinado.*

(...).

*"Así, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público es su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad." (Se destaca)*

Por consiguiente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que el Constituyente de 1991 no solo se preocupó por dotar a la Administración de herramientas urbanísticas relativas a la planificación y organización del crecimiento de las ciudades, sino también a que una de las condiciones fundamentales para la adecuada coexistencia de sus habitantes realmente se diera y tuviera eficacia.

Es así como la regulación del espacio público es incluyente y atiende a la finalidad de garantizar a sus ciudadanos lugares organizados para la convivencia armónica y el mejoramiento de su calidad de vida. A manera de ejemplo: En el espacio público destinado a las plazas se desarrollan las manifestaciones democráticas de las diferentes organizaciones políticas, culturales, gremiales, civiles, sociales y sindicales, etc.; en los parques, las personas acuden para disfrutar de los momentos de esparcimiento a través de la recreación y el deporte; en las calles y avenidas, sus transeúntes pueden movilizarse.

De modo que la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas está asociada, entre otros factores, a la garantía que la misma comunidad y el Estado puedan ofrecer del derecho al espacio público en su vida cotidiana, de que habla la Constitución Política en su artículo 82.

#### **4. Línea jurisprudencial tensión derecho al trabajo y espacio público**

Dicho lo anterior, conviene mencionar, concerniente al uso del espacio público, que se presentan algunos fenómenos sociales, como su invasión a través del trabajo y el comercio informal. Problemática que ha llevado a la Corte Constitucional a emitir algunos pronunciamientos en los que ha resuelto la tensión entre el derecho al trabajo y el derecho al espacio público.

De los apartes demandados de las normas acusadas de nulidad, así como del correspondiente concepto de violación, el Juzgado advierte que el presente litigio gira en torno a la tensión existente entre el deber que ostenta el Estado de proteger el espacio público, en garantía del bienestar general, y su obligación de propiciar la adecuada ubicación laboral de las personas en edad productiva.

Por consiguiente, se advierte imperioso ilustrar el comportamiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional con relación a la controversia a la que se hace referencia, esto, con el fin de que sirva como pauta para la resolución del caso concreto.

Una vez analizada la nutrida jurisprudencia sobre la materia bajo estudio, el Juzgado encontró que, desde sus inicios, la Corte Constitucional ha dado cuenta del conflicto en mención.

En efecto, en la sentencia T – 225 de 1992<sup>5</sup>, la Corporación se pronunció respecto de una acción de tutela propuesta por varios vendedores informales, quienes adujeron vulnerados sus derechos fundamentales, con

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 225 a 400 de 1992. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992).

ocasión de la expedición del Decreto 472 del 4 de diciembre de 1991, emanado por la Alcaldía Municipal de Ibagué, a través del cual se prohibió la instalación de ventas callejeras.

En esa oportunidad, la Corte no solo explicó que los bienes de uso público tienen un tratamiento especial, al ser inalienables, inembargables e imprescriptibles (artículo 63), razón por la cual son sujetos de especial protección por parte del Estado (artículo 82), sino que también refirió que del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo, depende la subsistencia de las familias de los vendedores informales, esto, a pesar de que la ocupación del espacio público no se encuentre constitucionalmente legitimada.

Por ende, ante esa antinomia, el Tribunal Constitucional consideró necesario establecer una pauta para conciliar dichos derechos e intereses en conflicto, con el fin de permitir al Estado “[...] dar cumplimiento con la obligación a su cargo de: ‘velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común’ (CP art. 82), así como de ‘propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar’ (AP art. 54)”.

Entonces, la forma que encontró adecuada para armonizar los derechos en tensión, fue la de consentir la recuperación del espacio público, solo previa realización y ejecución de un plan para la reubicación de los vendedores ambulantes en un lugar donde pudiesen ejecutar su actividad, sin temor a ser desalojados. Lo anterior, con sustento en la aplicación del principio de la confianza legítima.

No obstante, se limitó la aplicación del principio de confianza legítima a aquellos vendedores informales que, al ser desalojados, fueran titulares de una licencia o autorización otorgada por la Administración para ejercer su labor.

Así las cosas, el Juzgado observa que la protección a los derechos de los vendedores informales, ante las acciones adoptadas por la Administración

para recuperar el espacio público por ellos tomadas, se encontraba sometida a un requisito de carácter formal, esto es, la obtención de una licencia o permiso para realizar sus actividades comerciales. Y fue esta interpretación la que predominó en la primera etapa de pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el tema, adoptada también en las sentencias T – 203 de 1993, T – 372 de 1993, T – 091 de 1994 y T – 115 de 1995.

En este punto, se encuentra preciso realizar un paréntesis, y mencionar que en Sentencia T – 617 de 1995<sup>6</sup>, la Corte consideró que la configuración de una confianza legítima de los administrados, no dependía del cumplimiento de un requisito formal, como lo son la obtención de permisos o licencias, sino que la simple permisibilidad del Estado frente a la ocupación de un espacio público configuraría tal garantía y su protección.

Si bien este pronunciamiento no hace referencia a una controversia suscitada entre la Administración y vendedores informales, pues se trata de un caso donde se permitió la ocupación de tierras que constituían espacio público por parte de personas que habían hecho de ese lugar su residencia, lo cierto es que esa sentencia fue punto de partida para reconocer que el silencio e inactividad del Estado también sirve de base para constituir la confianza legítima.

De este proveído, además se debe recalcar que la Corte indicó que el principio de confianza legítima no impide al Legislador modificar las regulaciones generales para adaptarlas a las exigencias del interés público, pero si le obliga a dispensar su protección, cuando se alteren situaciones en la que legítimamente confiaron los afectados, por su durabilidad, es decir, se condena los cambios sorpresivos y si la debida cautela.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 617 de 1995. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Pese a lo anterior, y una vez cerrado el paréntesis, en Sentencia T – 160 de 1996<sup>7</sup> se reiteró que en aquellos eventos en los que las autoridades pretenden recuperar un espacio público ocupado por comerciantes informales, deberá diseñar y ejecutar un adecuado plan de reubicación.

Empero, para ello, fijó el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que la medida de recuperación se genere en la necesidad de hacer prevalecer el interés general sobre el particular.
- b) Que se esté frente a trabajadores que, con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público de uso común, hayan estado instalados allí.
- c) Que dicha ocupación hubiese sido permitida con anterioridad por las respectivas autoridades, a través de permisos o licencias.

En este pronunciamiento, es evidente que la Corporación constitucional nuevamente condicionó el derecho a la reubicación de los vendedores informales, a la obtención previa de un requisito formal, esto es, una licencia o permiso para ejercer su actividad.

Ello, bajo el supuesto que “[...] aceptar que quien, de manera ilegítima, esto es sin autorización de la 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 a las vías de hecho, y al menos cabo de la autoridad de los alcaldes en tanto jefes superiores de policía de sus respectivos municipios”.

Adicionalmente, se debe resaltar que la Corte indicó que consentir la ocupación de un espacio público recuperado recientemente podría originar, para los vendedores inicialmente desalojados, la violación a su derecho a la igualdad.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 160 de 1996. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996).

Por su parte, en sentencia T – 438 de 1996<sup>8</sup>, la Corte reiteró que la recuperación del espacio público constituía una obligación, a cargo del Estado, que no podía obstaculizarse por la invocación del derecho al trabajo, pues, razonó que el interés general debía primar sobre el particular. Otra cosa es que, con fundamento en la teoría de la confianza legítima, se indique como algo justo que, previo a desalojar vendedores informales, se realicen diligencias de reubicación.

En cuanto al principio de confianza legítima, sostuvo:

*“La denominada confianza legítima tiene su sustento en el principio general de buena fe. Si unos ocupantes del espacio público, creen, **equivocadamente claro está**, que tienen un derecho sobre aquél porque el Estado no solamente les ha permitido sino facilitado que ejecuten actos de ocupación, y han pasado muchos años en esta situación que la Nación y el Municipio contribuyen a crear, es justo que esos ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado social de derecho. Pero, es necesario aclarar, la medida de protección que se dé no equivale a INDEMNIZACIÓN ni a REPARACIÓN, como tampoco es un desconocimiento del principio del interés general [...]”.* (Se destaca)

Adicionalmente, hizo alusión a que, previa ejecución de las actuaciones para la recuperación del espacio público, es necesario que se adelante un procedimiento judicial o policivo, pues, “[...] si esto no ocurre se estaría ante una vía de hecho que implicaría una violación al debido proceso porque burda e injustificadamente se dejaría de lado un procedimiento”.

Estos postulados fueron reiterados en las Sentencias T – 396 de 1997<sup>9</sup>, donde se refirió imposible, así se invoquen presuntas razones de interés público, trasladar de manera abrupta a quienes ejercieran el comercio informal bajo la creencia, fundada en la buena fe exenta de culpa, que su actividad es legítima y que están ejerciendo actos de posesión igualmente

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 438 de 1996. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 396 de 1997. Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell. Bogotá, D.C., veinte (20) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997).

legítimos amparados por la ley, sin que antes se les garantizara el ejercicio en un lugar apropiado.

Luego, en Sentencia T – 550 de 1998<sup>10</sup>, nuevamente el Tribunal Constitucional reiteró la necesidad de que los vendedores ambulantes cumplieran ciertos requisitos para poder acceder a una reubicación, entre ellos, la existencia de una licencia o autorización material por parte de la Administración.

Esta misma circunstancia se presentó en Sentencia T – 778 de 1998<sup>11</sup>, donde la Corte además mencionó que si bien las autoridades se encuentran instituidas para velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, estos últimos también tienen deberes para con la comunidad, como es el caso de sujetarse a los mandamientos constitucionales y legales que regulan la ocupación del espacio público.

Posteriormente, en la sentencia de unificación SU – 360 de 1999, al pronunciarse sobre un vasto número de tutelas presentadas por vendedores informales, la Corporación Constitucional realizó un recuento<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 550 de 1998. Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, D.C., primero (1) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 778 de 1998. Magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, D.C., once (11) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

<sup>12</sup> “a) Como ya se dijo, la defensa del espacio público es un deber constitucionalmente exigible, por lo cual las autoridades administrativas y judiciales deben ordenar su vigencia y protección.

b) Quienes ejercen el comercio informal hacen uso de su derecho al trabajo, el cual también goza de protección constitucional. Claro que la actividad de los vendedores informales coloca en conflicto el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo; y hay algo muy importante, en algunas oportunidades se agregó que también habría que tener en cuenta la obligación estatal de ‘propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar’. (Sentencias T – 225 de 1992 M.P. Jaime Sanin Greiffenstein y T – 578 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

c) Pese a que, el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y que se dispongan políticas que garanticen que los ‘ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado Social de Derecho’. (Sentencia T – 396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell).

d) De ahí que las personas que usan el espacio público para fines de trabajo pueden obtener la protección, a través de tutela, siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima con las que la jurisprudencia ha indicado. Es así como los comerciantes informales pueden invocar el aludido principio de confianza legítima, si demuestran que las actuaciones u omisiones de la administración anteriores a la orden de desocupar, les permitía

sobre los pronunciamientos que emitió sobre el conflicto existente entre el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo.

Enfatizó en que el principio de confianza legítima, en el que descansa el amparo a los derechos de los vendedores ambulantes, se traduce en que “[...] *la administración no puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundado en hecho externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular*”.

Además, señaló que la aplicación del principio de confianza legítima comporta tres presupuestos: i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; ii) una descentralización cierta, razonable y evidente entre la administración y los administrados; y iii) la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio, para que los afectados puedan adecuarse a su nueva realidad.

Dicho principio, exige a las autoridades y particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, así como un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad de la situación que permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico.

Al descender a los casos concretos, la Corte señaló que las autoridades policivas están facultadas y obligadas a recuperar el espacio público, siempre con respeto al debido proceso, con el fin de que este sea usado

---

*concluir que su conducta era jurídicamente aceptada, por lo que esas personas tenían certeza de que ‘la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines público que en cada caso concreto persiga’ (Sentencia T- 617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero).*

*Dentro de este contexto, constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores ambulantes: las licencias, permisos concedidos por la administración (sentencias T- 160 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz, T- 550 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T- 778 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra), promesas incumplidas (sentencia T - 617 de 1995), tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración (sentencia T - 396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell y T- 438 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero). Como corolario de lo anterior se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados unilateralmente por la administración, sin que se cumplan con los procedimientos dispuestos en la ley.*

por toda la comunicad y “[...] no para reemplazar unos ocupantes por otros ocupantes” [...], esto, recurriendo incluso al desalojo, el cual, preferiblemente debe estar precedido de una concertación<sup>13</sup> y un plan de reubicación, dirigido a quienes estén amparados por la confianza legítima.

Los anteriores postulados fueron recogidos nuevamente en Sentencia T – 020 de 2000<sup>14</sup>, en donde además se insistió en que previo a cualquier acción de desalojo para recuperar el espacio público, es necesario adelantar un trámite administrativo, sujeto a reglas previas y comunicadas a los posibles afectados, en el que los posibles afectados puedan explicar sus razones y circunstancias, esto, so pena de incurrir en una vía de hecho.

En sentencia, T – 772 de 2003<sup>15</sup>, la Corte destacó la necesidad de que las autoridades competentes evalúen el contexto real en el cual habrán de surtir efectos las acciones tendientes a recuperar el espacio público.

Así, señaló que 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, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrá de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesario 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 e 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

<sup>13</sup> Postura reiterada en Sentencia T – 754 de 1999. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, D.C., once (11) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 020 de 2000. Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil (2000).

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia T – 772 de 2003. Magistrado ponente. Manual José Cepeda Espinosa. Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil tres (2003).

*sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición”.*

En este sentido, se realizó especial énfasis a la protección de las condiciones de subsistencia y la garantía de los derechos fundamentales de los vendedores informales desalojados en el marco de las actuaciones administrativas dirigidas a recuperar un espacio público.

Al margen de lo anterior, resulta trascendental mencionar que, en esta misma sentencia, la Corporación Constitucional concluyó que las decisiones administrativas adoptadas en el curso de los procedimientos para el desalojo físico de un espacio público, no necesariamente deben ser individuales, es decir, se proferidas respecto de cada una de las personas afectadas por el desalojo. En otras palabras, la Corte sostuvo que tales determinaciones pueden tener la virtualidad de cobijar, de forma general, a un grupo de individuos.

También, adujo que las decisiones de desalojo pueden expedirse con relación a áreas específicas de la ciudad, siempre que estas se encuentren debidamente delimitadas, con el fin de evitar la reocupación del espacio público.

De esta manera, se concluyó que *“[...] [a] menos de que se encuentren precedidas por tales actos administrativos, durante cuyo proceso de expedición se deben haber dado oportunidad al afectado de rendir descargos y presentar pruebas [...], las actuaciones policivas tendientes a recuperar materialmente el espacio público constituirán vías de hecho; es indispensable respetar, en todo caso, el derecho de defensa de quien puede resultar lesionado en sus intereses básicos por estas medidas, de conformidad con el procedimiento establecido en las normas legales transcritas”.*

Por su parte, en la Sentencia T – 034 de 2004<sup>16</sup>, la Corte Constitucional nuevamente mencionó que la reubicación de los vendedores informales resulta una pauta de coexistencia y conciliación entre los derechos e intereses en conflicto.

Empero, en esta sentencia se aludió al hecho que “[...] no cualquier ocupación da lugar a reubicación y menos aquella que haya sido objeto de actuaciones arbitrarias, pues de aceptarse el hecho de que quien sin cumplir mínimos requisitos y sin existir autorización de ocupar espacio público, automáticamente tenga el derecho a ser reubicado en otro lugar a cargo de la administración, daría lugar a la prevalencia de la arbitrariedad, a las vías de hecho, al desconocimiento de obligaciones constitucionales y al menoscabo de la autoridad”.

A partir de los anteriores pronunciamientos, en Sentencia T -465 de 2006<sup>17</sup>, nuevamente se dio preponderancia a la necesidad de que las medidas administrativas dirigidas a la recuperación del espacio público, no afectaran de forma desproporcionada los derechos de los vendedores informales, quienes derivan su sustento de dicha actividad.

Es así como indicó que la implementación de actuaciones dirigidas a cumplir con el deber de protección del espacio público, a través de medios como la reubicación, pueden concurrir dos grupos diferentes; en primer lugar, aquellas personas que, ante la incapacidad del Estado para asegurar una política de pleno empleo, se ven obligados a garantizar su subsistencia en uso de la informalidad; en segundo lugar, quienes, en virtud de acciones u omisiones de la administración, prolongadas en el tiempo, ocupan el espacio público con apariencia de legalidad.

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 034 de 2004. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil cuatro (2004).

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 465 de 2006. Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, D.C., nueve (9) de junio de dos mil seis (2006).

Por ende, la Corte en esta oportunidad, así como en sentencia T – 729 de 2006<sup>18</sup>, señaló que, ante la inequidad social que demuestra el ejercicio del comercio informal y la afectación de los derechos fundamentales de quienes se ven obligados a ejercerlo, el Estado debe ofrecer, previa ejecución de programas de recuperación de un espacio público, medidas para aminorar los efectos lesivos derivados de la aplicación de los programas en cuestión.

Los postulados en comento, fueron recogidos también en la Sentencias T – 773 de 2007<sup>19</sup> T- 135 de 2010<sup>20</sup>, T – 097 de 2011<sup>21</sup>, T – 970 de 2011<sup>22</sup>, T- 703 de 2012<sup>23</sup>, y T – 231 de 2014<sup>24</sup>, en donde además se resaltó el hecho de que en el desarrollo de las políticas orientadas a recuperar o proteger el espacio público debe propenderse por minimizar el daño que se cause sobre las personas que ejercen el comercio informal, en especial sus derechos fundamental al mínimo vital y subsistencia en condiciones dignas, esto, para cumplir con la exigencia de proporcionalidad de las medidas adoptadas.

De igual forma, en cuanto al desconocimiento del principio de confianza legítima, dijo lo siguiente:

*“En conclusión, se desconoce el principio de confianza legítima cuando quien ejerce el comercio informal tiene motivos fundados para confiar que su actividad se desarrolla de manera legítima por cuanto han efectuado de modo continuo y su laborar ha sido mediada por la concesión de autorizaciones y permisos. Un cambio repentino a raíz de una policía de recuperación del espacio público, significaría desconocer la vigencia de dicho*

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 729 de 2006. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil seis (2006).

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 773 de 2007. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil siete (2007).

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 135 de 2010. Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil diez (2010).

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 097 de 2011. Nilson Pinilla Pinilla. Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil once (2011).

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 970 de 2011. Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil once (2011).

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 703 de 2012. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil doce (2012).

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 231 de 2014. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá, D.C., nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014).

*principio. Pero también tiene lugar un desconocimiento de la confianza legítima cuando incluso previo aviso y ejecución del trámite de desalojo de conformidad con las exigencias de garantía al debido proceso, la administración no brinda a las administradas y administradas alternativas reales a partir de las cuales ellas y ellos puedan obtener una subsistencia en condiciones mínimas de calidad y de dignidad”.*

Así mismo, agregó que los cambios efectuados por la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por comerciantes informales vulneran el principio de confianza legítima cuando:

*“(i) ocurren de modo tempestuoso así que terminan por afectar los derechos que tales comerciantes ejercían en espacios en los cuales su presencia fue hogaño consentida por las autoridades públicas y, no obstante, con motivo de la recuperación como bien público del espacio en el que efectuaban el comercio informal, se les inhibe de continuar desplegando sus actividades en estas zonas y/o cuando las transformaciones suceden (ii) sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento de la garantía fundamental del debido proceso y cuando (iii) no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas laborales sin reparar que estas personas han tenido que desplazarse de su sitio y actividad laboral y, en consecuencia, ven menguada las posibilidades para obtener su subsistencia (derecho a la garantía del mínimo vital)”<sup>25</sup>.*

De otro lado, si bien en Sentencia T – 437 de 2012<sup>26</sup>, la Corporación Constitucional nuevamente realizó un recuento de los pronunciamientos que realizó en torno al conflicto existente entre el derecho al trabajo y el deber de propender por la protección del espacio público, en esa ocasión hizo especial mención a la configuración de la confianza legítima.

Con relación a dicho principio, aseguró que “[...] no cualquier expectativa se encuentra jurídicamente protegida, pues la confianza debe ser legítima o justificada para que pueda ser amparada por vías judiciales, pues sólo se

<sup>25</sup> Cfr. Sentencia T-773 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 437 de 2012. Magistrado ponente: Adriana María Guillén Arango. Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil doce (2012).

*protegen aquellas 'circunstancias objetivas, plausibles, razonables y verdaderas que la motivan y explican revistiéndola de un halo de credibilidad y autenticidad indiscutibles'. Por tanto, el principio de confianza legítima no salvaguarda aquellos comportamientos dolosos o culposos, sólo opera frente a comportamientos justificados, razonables y genuinos. Así mismo, este principio no cubre aquellas circunstancias en las cuales la Administración ha dejado establecido con anterioridad que puede modificar la situación individual en cualquier tiempo, ni frente a situaciones donde el administrado es titular de derechos adquiridos. De manera que sólo opera en los casos en que se tenga una expectativa justificada de que una situación de hecho o una regulación jurídica no será modificada intempestivamente".*

En sentencia T – 607 de 2015<sup>27</sup>, la Corte Constitucional reiteró la jurisprudencia emitida en torno a la tensión entre el derecho colectivo al espacio público y al trabajo de los vendedores ambulantes, para puntualizar, que las actuaciones tendientes a recuperar el mencionado espacio público deben: i) proteger a los vendedores informales en atención a su situación de vulnerabilidad; ii) realizar el contenido del derecho fundamental al debido proceso; iii) garantizar el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes a través del principio de confianza legítima (reubicación); y iv) adoptar e implementar políticas públicas de recuperación del espacio público y reintegración social, y económica de personas en situación en estado de vulnerabilidad potencialmente afectadas por dichos proyectos, a partir de estudios sociales de reinserción.

Posteriormente, en la sentencia T – 334 de 2015<sup>28</sup>, la Corte hizo alusión al hecho de 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

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 0607 de 2015. Acción de tutela presentada por la señora Danilsa Salas Mendoza, en contra de la Gerencia de Espacio Público y Movilidad Urbana de Cartagena. Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá D.C., veintitún (21) de septiembre de dos mil quince (2015).

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 334 de 2015. Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá D.C., primero (1) de junio de dos mil quince (2015).

inalienable, imprescriptible e inembargable<sup>29</sup>, cuya característica definitoria se refleja en la imposibilidad de que las personas pretendan ingresar a su patrimonio derechos reales sobre este.

Adicionalmente, aludió que, existen ciertas pautas y límites obligatorios para quienes integran y ejercen la policía administrativa, entre los cuales sobresalen: (i) *el principio de legalidad*<sup>30</sup>; (ii) *toda medida de policía debe estar dirigida hacia la garantía y preservación del orden público*<sup>31</sup>; (iii) *las medidas adoptadas por la policía sólo pueden ser aquellas que sean estrictamente necesarias para conservar y restablecer de manera eficaz el orden público*<sup>32</sup>; (iv) *las medidas de policía deben ser proporcionadas, de conformidad con el fin que se persigue y la gravedad de circunstancias en las cuales se aplican; todo exceso está proscrito*<sup>33</sup> y, (v) *principio de igualdad*<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-360 de mayo 19 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>30</sup> Conforme la Sentencia T-772 de 2003, “Esto quiere decir que cualquier ejercicio de la coerción estatal, esto es, de la fuerza legítima que detenta el Estado, por parte de los funcionarios de policía y de los miembros del cuerpo uniformado de Policía, deben estar sustentados en un determinado título jurídico de coerción. Y una vez expedido tal título por el poder de policía, corresponde a las autoridades judiciales controlar la legalidad de su materialización a través de la función y la actividad de policía. Este principio es especialmente importante en lo que toca al ejercicio de la actividad de policía: ésta supone, para poder materializarse en actos concretos, la existencia de un motivo concreto previsto específicamente en las normas de policía que autorizan el ejercicio de la coerción; de no presentarse tal motivo en la realidad fáctica, estrictamente adecuado a su definición legal, no se podrá hacer uso de la fuerza estatal, y de hacerlo, se estará frente a un abuso policivo.”

<sup>31</sup> El orden público entendido, según la providencia aludida, “como un objetivo en sí mismo, sino como un medio para permitir el ejercicio de las libertades y derechos de la ciudadanía, por lo cual no puede convertirse en una simple represión de las libertades, y no puede aplicarse para limitar el ejercicio legítimo de los derechos de las personas – únicamente para combatir las perturbaciones a la seguridad, tranquilidad y salubridad colectivas que amenacen con obstaculizar u obstaculicen el pleno ejercicio de tales derechos. En un régimen democrático, el orden público no puede degenerar en una negación de las libertades: debe entenderse como un encuadramiento o regulación jurídica de las mismas, que permite su conciliación y ejercicio armónico.”

<sup>32</sup> “Dicha ‘necesidad’ se refiere a la relación directa entre una situación de hecho y la aplicación de un medio de acción a disposición de las autoridades; se debe analizar con un estándar esencialmente flexible según el tiempo, el lugar y demás circunstancias del caso. Además, se trata de un parámetro que debe guiar tanto a quienes ejercen el poder de policía, como a quienes detentan la función y ejecutan la actividad de policía”.

<sup>33</sup> “La proporcionalidad, definida como una relación de adecuación entre los medios aplicados por las autoridades de policía y los fines que éstas buscan, se manifiesta tanto al nivel del poder de policía –puesto que las normas expedidas en virtud de este deben prever respuestas proporcionales ante las situaciones que pongan en peligro o afecten el orden público-, como al nivel de la función y actividad de policía –que únicamente podrán concretar y ejecutar, respectivamente, los mandatos del poder de policía, en forma proporcional, según las circunstancias que deban afrontar-.”

<sup>34</sup> “En aplicación del principio de igualdad, el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía no puede convertirse en fuente de discriminación para ciertos sectores poblacionales, ya que todas

Finalmente, en la Sentencia C – 211 de 2017, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 140 del Código Nacional de Policía, concerniente a la calificación como comportamiento contrario al espacio público, su ocupación.

Para ello, recordó que el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público. Empero, precisó, que esa obligación no puede resultar incompatible con la protección que cabe brindar, amparado en el principio de confianza legítima, a las actividades informales ejercidas en dicho espacio. Pues, en el momento de aplicarse medidas coercitivas necesarias estas deben ser proporcionales y razonables.

Así, declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “multa general tipo 1”, contenida en el numeral 4 del parágrafo 2 y del parágrafo 3 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, teniendo en cuenta: “...*dadas ciertas condiciones, proteger a quienes se han dedicado a las ventas informales, [...] cuando estén en condiciones de vulnerabilidad y se encuentren amparados por el principio de confianza legítima*”, circunstancias por las que no podrán ser afectados con medidas de multa, decomiso o destrucción de sus bienes, “[...] *hasta tanto las autoridades competentes hayan ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, que materialicen los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo*”.

En esta oportunidad, la Corte reafirmó que las medidas de policía solo podían imponerse atendiendo estrictamente al principio de legalidad, con sujeción al debido proceso administrativo, con observancia de los principios de buena fe y confianza legítima, así como con respeto de la dignidad humana, el mínimo vital, a la vida y el trabajo en condiciones dignas.

---

*las personas tienen derecho a recibir la misma protección por parte de las autoridades (art. 13, C.P.)”.*

## 5. Publicidad del procedimiento de recuperación del espacio público

Para empezar, debe mencionarse cómo, a través del Decreto 098 de 2004 “[p]or el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan”, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., enunció las medidas para la preservación y recuperación del espacio público en el Distrito, así como las actuaciones administrativas a adelantar, previa aplicación del procedimiento de policía.

Es así como el artículo 8 de esa disposición normativa, indicó que a los Alcaldes Locales concierne aplicar las siguientes actuaciones administrativas, previa aplicación de los procedimientos policivos contemplados en el Acuerdo 79 de 2003:

- 1) Expedir un acto administrativo de apertura de la actuación administrativa<sup>35</sup>, el cual debe ser publicado en el Registro Distrital y en la página web de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- 2) Dentro de los 15 días siguientes a la referida publicación, por medio de volantes, se le dará a conocer a los vendedores informales cobijados con la medida, la apertura de la actuación administrativa de recuperación del espacio público que ocupan, así como las alternativas económicas y programas propios para su formalización.

---

<sup>35</sup> ARTICULO 10. Contenido del Acto Administrativo de Apertura de la Actuación Administrativa. Para dar comienzo a la actuación administrativa, los Alcaldes Locales deberán proferir un acto administrativo de carácter general que contenga por lo menos lo siguiente:

1. Los fundamentos de hecho y de derecho que hagan necesario recuperar el espacio público indebidamente ocupado por los vendedores informales.
2. El sector o la zona objeto de la medida de recuperación y/o preservación claramente determinada.
3. El número estimado de vendedores informales destinatarios de la actuación administrativa.
4. Las alternativas económicas y programas existentes en el Fondo de Ventas Populares, incluidas las de uso temporal del espacio público construido, previstas en el Acuerdo 9 de 1997 y el Decreto Distrital 463 de 2003.
5. La expresión "Que contra el presente acto no procede recurso alguno en la vía gubernativa".

- 3) En el momento en que se entreguen los referidos volantes, se deberá llenar un registro donde conste la ubicación donde se desarrolla la actividad informal, el nombre completo del vendedor, su número de identificación y la dirección de domicilio. Documento que deberá ser suscrito por el propio vendedor.
- 4) La información recolectada se remitirá al Fondo de Ventas Populares, con el propósito de proyectar las alternativas económicas y programas sociales que se adecuen a la realidad del vendedor.
- 5) Una vez que los vendedores sean informados de la actuación para la recuperación del espacio público, contarán con el plazo de 1 mes para seleccionar una de las alternativas económicas y programas ofrecidos a través del Fondo de Ventas Populares.
- 6) Fenecido el anterior término, se continuará con los procedimientos señalados en el Acuerdo 79 de 2003<sup>36</sup>, esto, sin perjuicios de que algunos vendedores no hubieren seleccionado ninguna de las alternativas presentadas por el Fondo de Ventas Populares.
- 7) Vencido el término con que cuentan los vendedores para seleccionar una alternativa económica, se dictará una orden operativa a la Policía Metropolitana de Bogotá para que ésta, en el término de 15 días, efectúe la restitución inmediata del espacio público, con excepción de aquellos vendedores informales que cuenten con autorización expresa de la Administración.

En esa diligencia, la Policía Metropolitana de Bogotá adoptará las medidas necesarias para evitar confrontaciones con los ciudadanos, procurando una restitución pacífica del espacio público.

---

<sup>36</sup> Medidas contenidas en el Título III del Acuerdo 079 de 2003, por medio del cual se expidió el Código de Policía de Bogotá, D.C.

- 8) El Alcalde Local levantará un acta de la diligencia de restitución y remitirá copia de la misma al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.
- 9) De efectuarse la aprehensión de bienes o mercancías, la Policía Metropolitana de Bogotá levantará, en el lugar de las diligencias, las correspondientes actas y pondrán tanto éstas como los bienes o mercancías, a disposición del respectivo Secretario General de Inspecciones, quien dará aplicación a lo consagrado en los artículos 176 y 177 del Acuerdo 79 de 2003.
- 10) Surtidas las actuaciones en mención, el espacio público se entenderá recuperado.

Adicionalmente, en los artículos 9<sup>37</sup> y 10<sup>38</sup> de ese mismo Decreto prescriben que los Alcaldes Locales, antes de iniciar las actuaciones administrativas correspondientes, deben: i) determinar la zona a restituir; ii) consultar las alternativas económicas y programas disponibles para quienes sean desalojados; y iii) coordinar, con la Secretaría de Gobierno, la

---

<sup>37</sup> ARTICULO 9. Presupuestos para iniciar la Actuación Administrativa. Los Alcaldes Locales deberán implementar y cumplir los siguientes presupuestos, antes de iniciar las respectivas actuaciones administrativas:

- 1. Determinar la zona o sector objeto de restitución.
- 2. Consultar al Fondo de Ventas Populares sobre el número de alternativas económicas y programas disponibles, para adelantar la actuación administrativa de que trata el artículo anterior.
- 3. Coordinar con la Secretaría de Gobierno la implementación de las medidas de recuperación del espacio público y el inicio de las actuaciones administrativas, formulando para tal efecto un plan de recuperación del espacio público en su Localidad.

<sup>38</sup> ARTICULO 10. Contenido del Acto Administrativo de Apertura de la Actuación Administrativa. Para dar comienzo a la actuación administrativa, los Alcaldes Locales deberán proferir un acto administrativo de carácter general que contenga por lo menos lo siguiente:

- 1. Los fundamentos de hecho y de derecho que hagan necesario recuperar el espacio público indebidamente ocupado por los vendedores informales.
- 2. El sector o la zona objeto de la medida de recuperación y/o preservación claramente determinada.
- 3. El número estimado de vendedores informales destinatarios de la actuación administrativa.
- 4. Las alternativas económicas y programas existentes en el Fondo de Ventas Populares, incluidas las de uso temporal del espacio público construido, previstas en el Acuerdo 9 de 1997 y el Decreto Distrital 463 de 2003.

implementación de las medida de recuperación y así como el inicio de las actuaciones.

También, prescriben que para dar comienzo a la actuación administrativa de desalojo, los Alcaldes Locales deben proferir un acto administrativo de carácter general que contenga: i) los fundamentos de hecho y derecho que sustenten la necesidad de recuperar el espacio público ocupado; ii) la zona objeto de la medida de recuperación o preservación; iii) el número estimado de vendedores informales destinatarios de la actuación administrativa; iv) las alternativas económicas y programas existentes en el Fondo de Ventas Populares; y v) la advertencia que contra dicho acto no procede recurso alguno.

Por tanto, de la descripción del proceso de recuperación del espacio público previsto por el Decreto 098 de 2004 puede colegirse que se caracteriza por su atipicidad y garantía del principio de publicidad no solo frente a los vendedores ambulantes materia de la respectiva actuación administrativa, sino también de toda la comunidad. Y en adición a ello resulta evidente que su dinámica se acompasa con la preocupación de la Administración en torno a informar sobre los programas y alternativas necesarias para superar la situación económica y social de los vendedores ambulantes.

## **6. Carácter ejecutorio y ejecutivo de los actos administrativos**

Sobre el carácter ejecutorio y ejecutivo de los actos administrativos, la Ley 1437 de 2011 se ocupa en su artículo 89: *"Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional."*

Al igual, para evitar la frustración de la eficacia del acto administrativo, el artículo 90 alude a la ejecución en caso de renuencia:

*Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.*

*La administración podrá realizar directamente o contratar la ejecución material de los actos que corresponden al particular renuente, caso en el cual se le imputarán los gastos en que aquella incurra. (Negrillas fuera de texto)*

Por ende, puede deducir que una vez el acto administrativo cumple la condición de ejecutoriedad, por virtud del atributo de la ejecutividad los actos administrativos pueden materializarse. Al punto que quien se oponga a ello puede ser sancionado con multa, ello sin perjuicio de realizar por la Administración o contratar la ejecución del acto materia de rebeldía.

## **7. Análisis de los cargos de nulidad**

Una vez se ha aludido a la importancia del espacio público en la calidad de vida de los ciudadanos, a las subreglas sentadas por la Corte Constitucional en torno a la tensión entre el derecho al trabajo y el espacio público, descrito el procedimiento para la recuperación del espacio público, los principios de ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo, procede el Juzgado a solventar los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio.

**4.1.** *¿Desconoció la entidad demandada que el artículo 81 del Acuerdo 645 de 2016 y los artículos 12 y 16 del Decreto 098 de 2004, habrían transgredido los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo, a la propiedad privada y el precedente sobre los vendedores informales, al contemplar la retención, aprehensión y decomiso de las mercancías sin el agotamiento del proceso administrativo previsto en el Decreto mencionado?*

Para contestar a este cuestionamiento, el Juzgado encuentra necesario traer a colación el contenido de los apartes normativos que se acusan viciados de nulidad en el presente cargo, así:

Artículo 81 del Acuerdo 645 de 2016. Espacios Públicos Recuperados y/o Preservados. Aquellas personas y elementos que ocupen los espacios públicos que hubieren sido recuperados y/o preservados en cualquier tiempo por parte de la Administración Distrital, como consecuencia de las actuaciones administrativas ejecutadas por los Alcaldes Locales y fallos judiciales, podrán ser retiradas por parte de los miembros de la Policía Metropolitana.

Los bienes y mercancías serán aprehendidos para ser puestos a disposición de la Secretaría General de Inspección de la respectiva Localidad, sin necesidad de adelantar la actuación administrativa prevista por el Decreto 098 de 2004. (Los apartes subrayados son los que considera la parte actora deben declararse nulos).

Artículo 12 del Decreto 098 de 2004. Espacios Públicos Recuperados y/o Preservados. Aquellas personas que ocupen los espacios públicos que hubieren sido recuperados y/o preservados en cualquier tiempo por parte de la Administración Distrital, como consecuencia de las actuaciones administrativas y judiciales, podrán ser retiradas por parte de los miembros de la Policía Metropolitana.

Los bienes y mercancías serán aprehendidos para ser puestos a disposición de la Secretaría General de Inspección respectiva, sin necesidad de adelantar la actuación administrativa señalada en el presente decreto.

Artículo 16 del Decreto 098 de 2004. De la Aprehensión Material, Retención y Decomiso. La aprehensión material de los bienes y mercancías con que se ocupa el espacio público constituye el ejercicio legítimo de una actividad de policía, cuyo propósito es complementar la actuación administrativa antes indicada y poner a disposición de los Secretarios Generales de Inspección dichos bienes, para que éstos impongan, si a ello hay lugar, las medidas correctivas de retención y decomiso.

Especificada la normativa cuya legalidad se impugna, se recuerda que la parte actora adujo, de manera general, que autorizar la aprehensión de los bienes y mercancías que ocupen un espacio público previamente recuperado, sin la necesidad de adelantar la actuación administrativa prevista en el Decreto 098 de 2003, resulta arbitrario y desproporcionado. Así también, desconoce los derechos fundamentales al debido proceso, la propiedad, el trabajo y el mínimo vital de los vendedores informales.

Afirmó que el hecho de que un espacio público fuere recuperado, no habilitaba a la Policía para aprehender las mercancías de los vendedores informales que nuevamente ocuparan ese espacio, mucho menos sin la observancia del debido proceso.

Indicó que las actuaciones de desalojo que ejecuta la Administración no se encuentran acompañados de procesos de reubicación y políticas públicas de formalización eficaces. Y ello es así, en tanto los espacios públicos recuperados, vuelven a ser ocupados por los nuevos o los mismos vendedores informales desalojados, pues, ella dinámica obedece a razones estructurales de escases de fuentes de empleo formal, un precario desarrollo industrial y la afectación del aparato productivo nacional.

Sin embargo, este Despacho no comparte las conclusiones a las que arribó el censor en torno a que la norma demandada transgrediera los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo, a la propiedad privada y; desconoce “*el precedente sobre los vendedores informales*”, al contemplar la retención, aprehensión y decomiso de las mercancías sin el agotamiento de un **nuevo** proceso administrativo.

Para dar cimiento a la anterior tesis, el Despacho se apoya en los siguientes argumentos:

Reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>39</sup> ha establecido que los derechos fundamentales no son absolutos. Y que, por tanto, el Legislador puede regularlos con el propósito de salvaguardar el interés general “...o para proteger otros derechos o libertades de igual o superior entidad constitucional...” Con la limitante de que tales desarrollos “...no pueden llegar hasta el punto de hacer desaparecer el derecho”.<sup>40</sup>

De igual manera, el artículo 82 de la Constitución Política, asigna al Estado el deber de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

<sup>39</sup> C-355/94, C-555/94, C-475/97, C-916/02, C-258/13, T-690/15 y C-106/18.

<sup>40</sup> C-355 de 1994.

Así, en punto al tema de las objeciones formuladas por el censor sobre el desconocimiento al debido proceso, encuentra el Despacho que el Decreto 098 de 2004 constituye una norma especial que regula íntegramente el proceso de restitución del espacio público y que su desarrollo, a diferencia de los procesos sancionatorios generales, comporta algunas particularidades que lo hacen distinto; en especial, la forma cómo involucra desde el mismo auto de apertura a toda la comunidad. En otras palabras, el proceso de restitución de espacio público diseñado por dicho Decreto, garantiza que la ciudadanía se halle enterada de su desenvolvimiento.

En efecto, no se trata de un trámite que concierna sola a una persona, sino que también por vía de la publicidad de las decisiones en él emanadas, todos los Administrados las conocen desde su iniciación hasta que el espacio ha sido materialmente recuperado, así: (i) Publicidad del auto de apertura a través de la página web de la Alcaldía Mayor de Bogotá <sup>41</sup>y; (ii) Publicación del inventario de los espacios recuperados<sup>42</sup>

Por consiguiente, en atención a que este Decreto dispone la publicación de tales actuaciones, se presume que todas las personas, a través de un medio de comunicación masivo como es la consulta de la página de internet respectiva, saben qué espacios ya han sido restituidos con anterioridad. De ahí que si el vendedor informal insiste en ocupar un espacio ya recuperado anteriormente, lo hace a sabiendas que es un lugar no permitido.

Aunado a lo anterior, en armonía con el principio de eficacia de las actuaciones administrativas, el acto administrativo por virtud del cual se resuelve la ocupación del espacio público goza de carácter ejecutivo, en los términos del artículo 89 de la Ley 1437 de 2011. Ya que la autoridad puede

---

<sup>41</sup> "ARTICULO 8. Etapas de la Actuación Administrativa. Los Alcaldes Locales deberán aplicar las siguientes etapas a la actuación administrativa antes indicada, previa a la aplicación de los procedimientos policivos previstos en el Acuerdo 79 de 2003: 1. Expedirán el acto administrativo de apertura de la actuación administrativa al que se refiere el artículo 10 del presente Decreto, el cual será publicado en el Registro Distrital, dentro de los 3 días hábiles siguientes a su expedición y se **insertará en la página Web de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC**" (Negrillas fuera de texto)

<sup>42</sup> ARTICULO 14. Inventario de Espacios Públicos Recuperados y/o Preservados: Para los efectos antes indicados, corresponderá al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP adoptar un inventario de los espacios públicos recuperados y/o preservados en cualquier tiempo. **El anterior inventario deberá ser publicado en la página Web del citado Departamento Administrativo y será actualizado mensualmente.**

proceder a su materialización una vez cobra firmeza: **“Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.”** (Se resalta) Y es más, el artículo 90 de esa Ley autoriza imponer multas contra quienes se revelen a cumplir el acto administrativo respectivo:

*Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.*

*La administración podrá realizar directamente o contratar la ejecución material de los actos que corresponden al particular renuente, caso en el cual se le imputarán los gastos en que aquella incurra. (Negrillas fuera de texto)*

Ahora bien, una vez son recuperadas esas áreas pasan a considerarse como espacio público recuperado y/o preservado, tal y como lo dispone el artículo 12 del Decreto 098 de 2004 y, en virtud de ello, se habilita a la Policía para retirar a las personas que lo estén ocupando indebidamente y aprehender las mercaderías que se encuentren en esos espacios.

Sin embargo, es preciso anotar que con ello no se evidencia vulneración alguna al debido proceso, derecho al trabajo, mínimo vital o dignidad humana, por cuanto, solo en aquellos eventos en que el espacio público ya se ha recuperado y es ocupado nuevamente es que se permite la aprehensión de la mercancía sin necesidad del agotamiento, nuevamente, de la actuación administrativa.

En otras palabras, lo que la norma acusada castiga es la reincidencia en la invasión del espacio público luego de haberse ajustado el debido proceso

contenido en los artículos 7 a 11 del Decreto 098 de 2011. Ello como garantía del principio de ejecutividad de los actos administrativos.

Lo anterior resulta apenas lógico, pues, las autoridades, previamente, cumplieron con todo el procedimiento previsto por el Decreto 098 de 2004, en donde tuvieron en cuenta los planteamientos que ha esgrimido la Corte Constitucional con el fin de resolver la tensión existente entre el derecho al trabajo y el deber de recuperación del espacio público y solo, cuando ese espacio es nuevamente ocupado indebidamente, es que la ley autoriza para que se proceda a la aprehensión y decomiso de las mercancías.

Ahora, se pone de presente que una vez son desalojadas las personas del espacio público, las autoridades tiene el deber de informar que esas áreas no pueden volver a ser ocupadas, por lo que las personas que pretendan ejercer el comercio informal en ese espacio deben sujetarse a las normas que han sido diseñadas para los espacios recuperados.

Por consiguiente, se reitera, no se avizora vulneración alguna a los derechos fundamentales enunciados por el actor, pues, se advierte que tanto el Acuerdo 645 de 2016 como el Decreto 098 de 2004 resuelven armoniosamente la tensión existente entre el derecho al trabajo y el deber de recuperación del espacio público, según la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional. Razón por la que el cargo propuesto no prospera.

**9.2.3.2. -¿Ignoró, Bogotá Distrito Capital que el artículo 81 del Acuerdo 645 de 2016 y el artículo 12 del Decreto 098 de 2004, normas relacionadas con el espacio público recuperado, habrían vulnerado el principio de confianza legítima de los vendedores informales, pues, resultan ser desproporcionadas e ineficaces?**

Consideró el apoderado de la parte actora que las normas atacadas vulneran el principio de confianza legítima, por cuanto, si los vendedores informales han ocupado el espacio público ya recuperado de manera continua, prolongada en el tiempo y con la aquiescencia de las autoridades, no podrían ser desalojados intempestivamente, sin antes agotar la actuación administrativa que ha sido prevista por la ley.

Para efectos de analizar el cargo propuesto, es necesario recordar la noción del principio de confianza legítima, desarrollado por la Corte Constitucional<sup>43</sup>, en el sentido de indicar que se deriva del principio de buena fe. Y que por virtud de él a la Administración no le está dado modificar de manera abrupta e inconsulta sus conductas precedentes, por cuanto, ello podría desconocer los derechos de los particulares.

En igual sentido, ha sostenido la Corte Constitucional, que el principio de confianza legítima nace por la existencia de expectativas serias y fundadas que se encuentran fundamentadas en las actuaciones que ha desplegado con anterioridad la administración.

Así, frente a los vendedores informales que han ocupado un espacio público ya recuperado por la Administración, encuentra el Despacho que, el artículo 81 del Acuerdo 645 de 2016 y el artículo 12 del Decreto 098 de 2004, no vulneran el principio de confianza legítima. Ello en consideración a que no pone en escena una actuación nueva o sorpresiva de la Administración, pues, como se sostuvo en líneas precedentes, en la hipótesis prevista en las normas acusadas, se parte de que ha existido una primera ocupación y ya el vendedor ambulante conoce que no puede volver a ubicarse en el puesto frente al cual, inicialmente, se le ha desalojado, rodeado de las garantías del artículo 29 Constitucional y de los artículos 7 a 11 del Decreto 098 de 2011.

Además, considera el Despacho que el actuar de la Administración no podría ser de otra manera si lo que se pretende es precisamente armonizar el derecho al trabajo y el deber de protección del espacio público, ya que, si se actuara como lo pretenden los actores, es decir, realizar una actuación administrativa cada vez que se ocupe el espacio público ya recuperado, el deber de protección de espacio público cedería en todos los eventos frente al derecho al trabajo de los vendedores informales.

---

<sup>43</sup> T-097/11

En ese orden de ideas, no se advierte que el principio de confianza legítima haya sido vulnerado por las normas atacadas y mucho menos que las medidas de decomiso, aprehensión o retención sean desproporcionadas frente al deber constitucional que tiene el Estado de proteger el espacio común.

Por consiguiente, el cargo propuesto no tiene vocación de prosperidad.

**9.2.3.3 ¿Pretermitió, la demandada, que el parágrafo del artículo 8 del Decreto 098 de 2004, habría desconocido los derechos al trabajo, al mínimo vital y a los principios de solidaridad y dignidad humana, pues, habría limitado las alternativas y programas que ofrece la administración a los vendedores informales, a una única oportunidad?**

Los demandantes consideraron que limitarles a los vendedores informales, a una única oportunidad, las alternativas y programas que ofrece la Administración cuando son desalojados del espacio público, desconocería los derechos al trabajo, al mínimo vital y a los principios de solidaridad y dignidad humana.

Para efecto de resolver la censura propuesta, es pertinente transcribir el contenido de la disposición demandada:

*Artículo 8. Etapas de la Actuación Administrativa. Los Alcaldes Locales deberán aplicar las siguientes etapas a la actuación administrativa antes indicada, previa a la aplicación de los procedimientos policivos previstos en el Acuerdo 79 de 2003:*

(...)

*Parágrafo. Los vendedores informales beneficiarios de las alternativas económicas y programas ofrecidos por el Fondo de Ventas Populares en desarrollo del presente acto administrativo, no serán nuevamente sujetos de las alternativas o programas resultados de actuaciones administrativas posteriores.*

De la lectura de dicha norma, se logra extraer que la Administración, en aras de precisamente garantizar el derecho al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales, desarrolla una serie de programas con el fin de

lograr la reubicación de esta población y/o capacitarlas para que logren el desarrollo económico a partir de actividades comerciales formales.

En efecto, dentro de la estructura del procedimiento contemplado en el Decreto 098/94 fueron acompasados los conceptos de recuperación con la posibilidad de que los vendedores ambulantes tengan a su disposición alternativas económicas y programas ofrecidos por el Distrito. De hecho, en la notificación de la apertura del aludido trámite se informa sobre ello, para que en el término de 1 mes siguiente a dicha actuación, el interesado opte por el de su predilección. Específicamente, en su artículo 8º fue dispuesto:

[...]

**2. Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la publicación del acto administrativo, se dará a conocer, por medio de volantes informativos numerados, a los vendedores informales cobijados por la medida, la apertura de la actuación administrativa de recuperación del espacio público y las alternativas económicas y programas existentes, ofrecidos a través del Fondo de Ventas Populares, aunque éstos vayan a ser adelantados por una entidad Distrital diferente al Fondo.**

3. Al momento de la entrega de los volantes, el Alcalde Local en cooperación con otras entidades distritales y la Policía Metropolitana, deberá llenar un registro anexo a aquel donde consten, como mínimo, los siguientes datos del vendedor informal: la ubicación donde desarrolla la actividad, el nombre completo, el número de cédula y la dirección de su domicilio y este será suscrito por el vendedor.

4. Efectuada la diligencia, la anterior información se remitirá inmediatamente al Fondo de Ventas Populares con el propósito de proyectar adecuadamente las alternativas económicas y programas sociales, y de armonizar esta información con otros programas y entidades gubernamentales.

5. El acto administrativo será comunicado al Ministerio Público, a la Secretaría de Gobierno, al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y al Fondo de Ventas Populares, para lo de su competencia.

6. Agotado el término del numeral 2, **los vendedores informales cobijados con las medidas, contarán con el plazo de un mes, para seleccionar una de las alternativas**

**económicas y programas ofrecidos, en número igual al determinado en el acto administrativo, a través del Fondo de Ventas Populares. (Se destaca)**

De otro lado, si bien asiste razón al censor, al afirmar que el parágrafo único del artículo 8º del Decreto 098 de 2004 proscribía tales beneficios cuando se ocupa una zona previamente recuperada, no lo es menos que esta prohibición evita que la medida se vuelva infinita, ilimitada, inoperante o ineficaz.

En lo pertinente, como al resolver el primer cargo se sostuvo, el trámite de recuperación involucra a toda la comunidad, a través de la publicación vía página web de las decisiones que se adoptan en él, de modo que para nadie es ajeno el conocimiento de la identificación de las zonas recuperadas por virtud del inventario elaborado por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. En adición a la aludida publicidad, a la luz del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, las actuaciones administrativas, están sometidas, entre otros principios, a los de: (i) eficacia, en pos a que se logre cada uno de los objetivos propuestos y; (ii) economía, a fin de garantizar la optimización del tiempo y de los recursos.

Adicionalmente, se llama la atención en que, los vendedores informales deben lograr el aprovechamiento máximo de los programas y alternativas económicos ofrecidos por la Administración.

De otra parte, y en lo que concierne al **respeto del precedente**, en particular de la sentencia C-211 de 2017, citada en los alegatos de conclusión por la actora, el Despacho debe afirmar que a norma acusada no desatiende la regla jurisprudencial allí sentada, por lo siguiente:

Concerniente al poder subsidiario de Policía en materia de espacio público, entendido éste como la facultad de las Asambleas Departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá para dictar normas de Policía de carácter general, impersonal y abstracto tendientes a proteger el espacio público<sup>44</sup>. Tal y como en líneas arriba se expuso, se halla supeditado, según la

---

<sup>44</sup> C-211/17

sentencia C-211/17, al respeto de los principios de: (i) confianza legítima; (ii) legalidad del debido proceso y; (iii) proporcionalidad y razonabilidad.

Y consecuente con ello, esa Corte declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “multa general tipo 1”, contenida en el numeral 4 del párrafo 2 y del párrafo 3 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, teniendo en cuenta: “...dadas ciertas condiciones, proteger a quienes se han dedicado a las ventas informales, [...] cuando estén en condiciones de vulnerabilidad y se encuentren amparados por el principio de confianza legítima”, circunstancias por las que no podrán ser afectados con medidas de multa, decomiso o destrucción de sus bienes, “[...] hasta tanto las autoridades competentes hayan ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, que materialicen los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo”.

Empero la norma sobre la cual se hizo el estudio de constitucionalidad en la sentencia C-211/17 forma parte de la Ley 1801 de 2016, en la cual, a diferencia del Decreto 098 de 2004, el Legislador sí incurrió en una verdadera omisión al no otorgar, previa sanción, la oferta de programas o alternativas que les permitieran a los vendedores informales superar su situación socioeconómica. Defecto en el que, por el contrario, el artículo 8 del Decreto 098 de 2004 no cometió al haber supeditado el procedimiento de la recuperación del espacio público al ofrecimiento de las referidas alternativas y programas.

En ese orden de ideas, no se advierte que el párrafo del artículo 8 del Decreto 098 de 2004, atente contra los derechos al trabajo y al mínimo vital y contra los principios de solidaridad y dignidad humana, por lo que el cargo no prospera.

**9.2.3.4. ¿Omitió la parte pasiva que el artículo 13 del Decreto 098 de 2004 no habría establecido criterios objetivos para determinar las zonas especiales, lo que habría afectado el derecho a la no discriminación y el principio de legalidad de los vendedores informales?**

Consideró la parte actora, que el artículo 13 del Decreto 098 de 2004, no habría previsto criterios objetivos que permitan determinar de manera razonable y proporcional las zonas que por razones de seguridad deben tener un tratamiento especial, sino que, por el contrario, dijo, le habría conferido la facultad a los alcaldes locales para determinarlas de manera discrecional, incurriendo en la discriminación y buen nombre de los vendedores informales.

El artículo 13 del Decreto 098 de 2004, establece:

*ARTICULO 13. Zonas Especiales. Corresponderá a los Alcaldes Locales, en coordinación con la Policía Metropolitana de Bogotá, determinar las zonas de su jurisdicción que por cuestiones de seguridad, no puedan ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales. Así mismo los Alcaldes Locales, en coordinación con el Fondo de Ventas Populares, determinarán aquellas que deben ser reservadas para desarrollar actividades comerciales, culturales o de recreación, las cuales no pueden ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales.*

De la lectura de la disposición atacada no se logra establecer discriminación alguna a los vendedores informales. Por el contrario, de ella se logra extraer que es precisamente para garantizar la seguridad tanto de los vendedores informales como de la población en general que se restringe la ocupación de ciertas zonas.

Adicionalmente, a juicio de este Despacho, las manifestaciones esgrimidas por los demandantes referentes a que el precepto legal referido es discriminatorio y atenta contra el buen nombre de los vendedores informales, resulta ser una afirmación subjetiva, por cuanto, dentro del expediente no se acreditó tal hecho.

En tal sentido, la censura propuesta no está llamada a prosperar.

## **8. Conclusiones**

En suma, de conformidad con lo dicho en precedencia, el Despacho negará las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado la presunción de legalidad que acompaña el artículo 81 del Acuerdo 645 de 2016 y los artículos 8, 12, 13 y 16 del Decreto 098 de 2004.

En efecto, el Despacho halló probado que por virtud de las normas acusadas, el señor alcalde del Distrito Capital de Bogotá actuó en sujeción del deber de protección del espacio público, de que trata el artículo 82 de la Constitución Política, que armonizó con los principios de buena fe, confianza legítima y debido proceso, habida cuenta, el proceso de recuperación de espacio público diseñado en el artículo 8º del Decreto 098 de 2004 se halla estructurado de manera que las decisiones allí adoptadas son conocidas por todos los ciudadanos, gracias a su publicación en la respectiva página web y de que el inventario de zonas recuperadas también se divulga por ese mismo medio por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. Y cuyo atributo de ejecutividad, en sintonía con el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011, conlleva a que las determinaciones en tal sentido sean obligatorias, con la sola firmeza.

Siendo así entonces que todos los ciudadanos conocen del trámite y de las zonas recuperadas a través de su divulgación en la página web respectiva, resulta razonable y proporcionado que la Administración en aras del principio de eficacia y ejecutividad de sus decisiones salvaguarde el espacio público.

Además, en sintonía con la hermenéutica de las normas regulatorias del espacio público no se encontró que los preceptos acusados transgredieran las disposiciones constitucionales y legales invocadas por los actores. Como tampoco precedente jurisprudencial alguno, mucho menos la sentencia C-211/17.

## 9. Costas

Finalmente, en aplicación del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de un asunto de interés público, no habrá lugar a condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**Primero:** Negar las pretensiones de la demanda.

**Segundo:** Sin condena en costas.

**Tercero:** En firme esta providencia, archívese.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
Gloria Dorys Álvarez García  
Juez