



REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIONES MIXTAS

Piedecuesta, diez (10) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

1. ASUNTO A DECIDIR.

La señora **FLOR ATILA BERBEO**, actuando en nombre y en representación de JULIAN ANDRES ARDILA BERBEO (con discapacidad) interpuso acción de tutela contra **EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, CONCEJO MUNICIPAL DE PIEDECUESTA, PERSONERIA DE PIEDECUESTA Y DEFENSORIA DEL PUEBLO REGIONAL DE SANTANDER** con el objeto de obtener el amparo judicial de sus derechos fundamentales al mínimo vital, confianza legítima, debido proceso, entre otros.

1.1. Hechos de la tutela.

Expuso la actora, como sustento fáctico de la solicitud de amparo, con relevancia para el estudio del presente asunto, que cuenta con 55 años de edad y un hijo discapacitado con 27 años de edad, como que presenta diagnóstico de parálisis cerebral, hemiparesia lateral derecha, síndrome compulsivo severo y autismo.

Precisó la actora que durante 1998 comenzó a vender productos en el Municipio de Piedecuesta, en donde se halla radicada desde hace 22 años, dedicándose específicamente a vender bofe, chicharrón y papas “pobre”, actividad que adelantaba en el parque principal denominado La Libertad, advirtiendo que se realizó un censo y fue carnetizada con el 047 el 23 de enero del 2008.

Señaló que el 3 de febrero del 2023, aproximadamente a las 8:30 de la noche, hizo presencia el escuadrón del ESMAD de la Policía Nacional en el parque La Libertad, entrando tres máquinas amarillas, procediéndose a realizar el cierre del parque mediante la instalación de parales de madera y lonas plásticas, utilizándose fuerza desmedida y arbitraria, fecha desde la cual dejó de percibir ingresos para subsistir con apoyo en esa labor que ejerce desde hace 22 años.



Afirmó que luego se enteró que la Administración Municipal de Piedecuesta emprendió el proyecto denominado mejoramiento y ampliación del parque principal La Libertad, desconociendo sus derechos adquiridos como vendedora en la zona desde hace más de 22 años de forma continua e ininterrumpida.

También manifestó que los ingresos que recibía aproximadamente eran del orden de los \$ 30.000 a \$ 50.000 diarios que destinaba para el pago de arriendo, servicios públicos, internet, para la alimentación suya y la de su hijo, reiterando que desde la fecha en que cerraron el parque no ha podido ejercer su labor como vendedora viéndose en la obligación de ir a otros lugares inestables para poder dar un techo y alimentación a su hijo en condición de discapacidad.

Finalmente, acotó que al Municipio de Piedecuesta no le era permitido realizar la obra pública que está ejecutando, pues el Acuerdo 008 del 2003, permite las obras de mantenimiento y conservación, pero no de modificación, ampliación y demolición de la estructura existente.

1.2. Pretensión.

Por los anteriores hechos, solicitó que se declare que la parte accionada está vulnerando los derechos constitucionales al trabajo, confianza legítima, mínimo vital, y como consecuencia, se le ordene permitirle seguir ejerciendo su trabajo como vendedora ambulante en el parque Principal del Municipio de Piedecuesta, asimismo, que se le pague un subsidio a cargo al municipio para su subsistencia y la de su hijo discapacitado, hasta que se defina la situación que generó el desplazamiento o expulsión de su lugar de trabajo.

De forma subsidiaria, deprecó se ordene su reubicación en un lugar de trabajo donde pueda acceder a un empleo en condiciones dignas y en igualdad de condiciones a las que venía ejerciendo en el parque principal la Libertad, al igual que elaborar un plan de acción en favor de las personas que se encontraban en dicho parque.

1.3. Admisión y trámite.

El asunto constitucional fue avocado en auto del 27 de febrero del 2022, proveído en el que se dispuso la notificación de la accionada, disponiéndose correr traslado del libelo tutelar con el fin que la autoridad accionada se pronunciara sobre los hechos y



pretensiones, y ejerciera su derecho de defensa y contradicción, disponiéndose de este modo darle el trámite previsto en el decreto 2591 de 1991.

Luego, mediante auto del 08 de marzo hogaño, se ordenó oficiar al Municipio de Piedecuesta con el fin de que adjuntara de manera inmediata copia de los censos y base de datos de los vendedores ambulantes ubicados en el parque principal la Libertad y al concejo Municipal para que facilitara copia del Acuerdo 028 del 2003.

1.4. Manifestaciones de las accionadas.

➤ PERSONERIA MUNICIPAL DE PIEDECUESTA

Indicó que tal y como lo afirma la accionante en los hechos que sustentan la acción de tutela, efectivamente se están realizando obras en el parque principal del municipio de Piedecuesta, intervención fue contratada por la administración municipal a través de un proceso de licitación pública para obra pública, en cuyo objeto se puede leer: *“Reconstrucción del parque principal la Libertad del municipio de Piedecuesta, Santander”*.

Acotó que esa entidad no es la entidad contratante, promotora, contratista, interventora o ejecutora de las obras de remodelación de este espacio público, motivo por el cual no tiene la posibilidad de lesionar o ser responsable de la afectación y/o vulneración los derechos de la actora, o de los demás ciudadanos que manifiesten impacto negativo en alguno de sus derechos fundamentales en ocasión de la intervención del parque principal “La libertad” de este municipio.

Igualmente, que no le consta que se haya realizado una operación “relámpago” por parte de la administración municipal para desalojar o desplazar sorpresivamente a los vendedores informales que realizan sus actividades en el parque “La libertad”, pues lo que ocurrió fue el encerramiento del sector afectado por la realización de una obra pública, agregando que mientras duren las obras contratas y hasta que ocurra la entrega formal del parque intervenido, no habrá acceso para ningún ciudadano o particular a a ese espacio público.

Por otro lado, advirtió que esa personería puede corroborar de manera directa que la actora tuvo conocimiento con anterioridad al 3 de febrero de 2023, sobre la programación y realización de dichas obras, pues participó previamente en los diferentes debates de control político realizados ante el Honorable Concejo Municipal de



Piedecuesta, en donde se discutió con participación de la comunidad, el impacto de las remodelaciones en este espacio público, sin que se pueda soslayar que con posterioridad al inicio de las obras de intervención en el parque principal, se han celebrado al menos dos reuniones con participación de la comunidad y de esa entidad para tratar estos temas.

Por lo anterior, precisó que por esa dependencia se continuará realizando el seguimiento a la implementación y robustecimiento del plan de acción con la oferta institucional dispuesta por la alcaldía municipal, para mitigar y contrarrestar el impacto negativo que puede causar la intervención para la adecuación y mejoramiento o la simple recuperación del espacio público del casco urbano del municipio, garantizando de esta manera que no se desconozcan principios constitucionalmente reconocidos como el de la confianza legítima ante sujetos de especial protección constitucional y la necesidad de buscar medidas alternas que permitan garantizar los derechos fundamentales de las personas directamente afectadas.

➤ **CONCEJO MUNICIPAL DE PIEDECUESTA.**

Solicitó sea denegada por ser improcedente la presente acción de tutela y la totalidad de las pretensiones, en razón a que la tutelante utiliza como mecanismo de protección la acción de tutela, la cual no versa sobre derechos fundamentales como alude, sino que se encamina a un favoreciendo de interés personal, con simples presunciones, carentes de prueba, esto conforme las pretensiones que manifiesta.

Que no le consta y desconoce la situación personal y laboral de la accionante como vendedora ambulante en el parque Principal la Libertad y que si bien el 3 de febrero de año 2023, la Administración Municipal de Piedecuesta inicio la intervención del parque, ello obedece a su reconstrucción y la de las vías secundarias, obras encaminadas al favorecimiento de todos los habitantes de esta municipalidad, contando por parte de la administración municipal con todos los permisos legales establecidos, así como de un plan de acción que permita el desarrollo de esta obra sin la afectación de quienes circundan este sector.

Que no puede predicarse fuerza o intervención arbitraria, máxime cuando es la Administración Municipal de Piedecuesta, la que inició la intervención del parque la libertad, con obras encaminadas al favorecimiento del municipio, y en conocimiento se tiene que la administración surtió los debidos procesos para que el inicio de dicha obra



no afecte a los habitantes de la municipalidad y menos aún a los vendedores informales que allí concurren.

➤ **SECRETARIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA DE
PIEDRECUESTA.**

Informó que no le consta que la accionante haya ejercido siempre su labor informal de comercio vendiendo productos alimenticios en el parque la libertad, ya que la vendedora esta clasificada como ambulante y no estacionaria, tampoco les consta que la administración municipal la haya carnetizado para vender sus productos alimenticios en la Parque La Libertad.

Que la administración municipal ha logrado directrices claras respecto de la Ley 1988 del 2019, en donde se protegen los derechos de los vendedores informales sin extralimitar el derecho constitucional de la protección del espacio público, es decir, el respeto y trato digno hacia los mismos ha sido una característica de esa administración, razón por la cual la mayoría de ellos que ejercen sus labores en las inmediaciones del parque la libertad, y aún siguen con sus ventas ambulantes por los diversos espacios públicos, ya que ellos siguen realizando el comercio informal en su zona de trabajo.

Indicó que la única caracterización que se realizó fue durante 2022 en razón al fallo de la acción popular de primera instancia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Bucaramanga, en donde ese despacho, en conjunto con esa administración, logró crear una encuesta que cumplieran con las especificaciones técnicas requeridas para poder garantizar una caracterización óptima, no sólo de los vendedores informales que ejercen su labor en las inmediaciones del parque sino también de aquellos que se ubican en los alrededores de la Plaza de Mercado Central.

Que desde 2022 se ha realizado un plan de reubicación y proyección social para poder atender a los vendedores informales que se ubican en las inmediaciones del parque La Libertad y la casa de mercado central de Piedecuesta, como que se realizaron cerca de quince reuniones entre los vendedores informales y la administración Municipal, que tenían como finalidad ofrecer el plan de reubicación e informar la intervención que se le realizaría al parque principal de Piedecuesta.

Así mismo, para dar atención a la orden proferida por el Juzgado Sexto Administrativo oral de Bucaramanga, esa dependencia realizó un perfil de proyecto de reubicación de objeto de la medida como plan y/o estrategia de atención en la que



participaron todas las dependencias que conforman la administración municipal de Piedecuesta, así mismo se inicio un plan de atención que no sólo tiene como finalidad la reubicación de los vendedores ambulantes.

Que la administración logró concretar recursos para desarrollar proyectos de reubicación para los vendedores informales ubicados entre la calle 10, 11 y 12 y las carreras 5 y 6 colindantes a la plaza de mercado central del Municipio de Piedecuesta, el cual planea su desarrollo en el Centro Comercial Orbe y contará con un presupuesto de \$471.000.000 para 300 vendedores informales y beneficiará con el pago de 18 meses de arrendamiento, administración y servicios públicos a 300 vendedores, cuyo costo será asumido por la administración Municipal de Piedecuesta.

Informó que si bien es cierto que la intervención del parque la Libertad se realizó el 3 de febrero del 2023, para ello se cuenta con todos los permisos requeridos por parte de la administración Municipal, tal como lo es la licencia urbanística de intervención del espacio público para la reconstrucción del parque principal la libertad y sus vías secundarias del municipio de Piedecuesta, concedida por la Oficina Asesora de Planeación e igualmente se coordinó en conjunto con la Policía Nacional un operativo de prevención en el que se estableció un grupo de cerca de 80 uniformados para poder prevenir cualquier alteración del orden público que se pudiese presentar, pero según informes el operativo fue un éxito, ya que no se presentaron alteraciones.

Que a la comunidad se le ha informado a través de vallas informativas, tal como la que actualmente se encuentra ubicada en las instalaciones del parque, la cual refiere o da cuenta de la obra que se esta realizando al interior del mismo, obra que se encuentra a cargo de la Secretaria de Infraestructura Municipal y de esa manera se logra demostrar que las obras de intervención para la remodelación del parque la libertad dieron inicio cumpliendo con los parámetros constitucionales y legales a los que se encuentra sometida la administración municipal.

Informó que el Municipio de Piedecuesta no ha desconocido lo dispuesto en el Acuerdo Municipal No. 028 del 2003, como quiera WL artículo 170 literal H contempla como un proyecto para conservar el espacio público el mantenimiento y preservación del parque la libertad y dichas obras se tornaron necesarias, teniendo en cuenta el desgaste y deterioro del espacio que por mas de 20 años no había sido objeto de intervención, como consecuencia del uso indebido que los mismo habitantes le han dado, en especial por personas en condición de calle, prostitución, expendedores de sustancias alucinógenas el cual debía incluirse como meta en el plan de desarrollo.



Por lo anterior, solicitó negar las pretensiones de la acción de tutela, ya que este mecanismo es residual y no se observa la existencia de un perjuicio irremediable ya que la accionante sigue ejerciendo sus labores informales y no allegó acervo probatorio suficiente para concluir un peligro inminente que amenace o vulnere sus derechos fundamentales.

➤ **DEFENSORIA REGIONAL DEL PUEBLO DE SANTANDER.**

Consideró que conforme a los artículos 34, num. 2 y 36 de la Resolución 638 de 2008, en la presente acción de tutela debe accederse a las peticiones de la accionante, toda vez se observa de las pruebas remitidas a este despacho, el incumplimiento de las obligaciones que tiene la accionada en reubicar a la vendedora ambulante donde puede ejercer su actividad comercial o brindarle alternativas económicas para sustentarse durante el periodo de la respectiva obra o intervención en el parque señalado, reubicándola de todas formas al terminar las obras.

2. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

La Constitución de 1.991, en su artículo 86, consagró el derecho de toda persona a ejercer la acción de tutela ante los Jueces de la República, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, para pedir la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando considere que los mismos se encuentran vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en algunos casos especiales.

Este aspecto ha sido abordado por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“1Esta Corporación ha manifestado, que la acción de tutela como mecanismo de defensa subsidiario y residual, para la protección de derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, procede solo en los casos que señale la ley, y no es suficiente que se alegue la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, para que se legitime automáticamente su procedencia, pues la acción de tutela no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes.

Así mismo, ha señalado que la acción de tutela sólo procede en situaciones en las que no existe otro mecanismo de defensa judicial apto para proteger un derecho fundamental amenazado o vulnerado, o cuando existiendo no resulte eficaz, al punto de estar la persona que alega la

1 Corte Constitucional. Sentencia T-951 del 9 de septiembre de 2005. M.P. HUMBERTO SIERRA PORTO.



vulneración o amenaza, frente a un perjuicio irremediable". (comillas y cursiva fuera del texto original).

6. CASO EN CONCRETO

El artículo 86 de la Constitución Política dispone que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar la protección de sus derechos fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por autoridades públicas o por particulares encargados de la prestación de un servicio público, supuesto definido por el artículo 86 de la Constitución y el numeral 2 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Para que resulte procedente el estudio de fondo de una solicitud de amparo interpuesta bajo el citado precepto, es necesario que se encuentren reunidos los requisitos generales de subsidiariedad e inmediatez, cuya exigencia se hace necesaria justamente por ser la acción de tutela un mecanismo excepcional de protección de derechos fundamentales al que se acude con el fin de precaver o superar vulneraciones inminentes y actuales de tales garantías.

En cuanto al primero –la subsidiariedad- es preciso señalar que, por regla general, no será procedente el estudio de fondo de una solicitud de amparo que se eleve sin haberse agotado los mecanismos ordinarios de protección de derechos dispuestos por el legislador. Sin embargo, tal como se desprende de la lectura de los artículos 6 y 8 del Decreto 2591 de 1991, como excepción a tal requisito ya se ha dicho que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pero es necesario que tal se encuentre probado, para que sea posible inferir razonablemente que los mecanismos ordinarios no resulten idóneos para evitar la vulneración.

Empero, la Corte Constitucional ha señalado que, tratándose del requisito de subsidiariedad, en casos relacionados con el traslado o reubicación de vendedores informales, y aun cuando existan otros medios de defensa judicial, el análisis de procedencia debe flexibilizarse dada su condición de sujetos de especial protección constitucional.

En el asunto objeto de revisión deprecia el accionante se tutele su derecho fundamental al trabajo, mínimo vital, confianza legítima y se ordene al municipio de Piedecuesta se le permita seguir ejerciendo su trabajo como vendedora ambulante en el parque Principal La Libertad y se ordene pagarle un subsidio a su favor para su subsistencia y la de su hijo discapacitado hasta que se defina la situación que generó el desplazamiento o expulsión de su lugar de trabajo y de manera subsidiaria se le ofrezca



su reubicación en lugar de iguales condiciones en las que se encontraba en el Parque la Libertad.

Por su parte el municipio de Piedecuesta señaló que desde 2022 se ha realizado un plan de reubicación y proyección social para poder atender a los vendedores informales que se ubican en las inmediaciones del parque La Libertad y la casa de mercado central de la localidad, señalando que se realizaron cerca de quince reuniones entre los vendedores informales y la administración, que tenían como finalidad ofrecer el plan de reubicación e informar la intervención que se le realizaría al citado parque, e igualmente, que la intervención del parque se realizó el 03 de febrero del 2023, contando con todos los permisos requeridos, tales como lo es la licencia urbanística de intervención del espacio público para la reconstrucción del parque principal la libertad y sus vías secundarias del municipio de Piedecuesta.

Ahora bien, también se informó por parte de la administración municipal de Piedecuesta, que las obras que vienen adelantando en el parque principal La libertad se encuentran revestidas dentro del marco de la legalidad y cuentan con la licencia urbanística de intervención del espacio público, concedida por la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Piedecuesta y que la misma obedece a un proyecto para conservar el espacio público, el mantenimiento y preservación del parque la libertad debido al desgaste y deterioro que presenta de hace más de 20 años, por lo que se hizo necesario el desalojo de los vendedores ambulantes y demás personas que se encontraban en el mismo, agregando que mientras duren las obras contratadas y hasta que ocurra la entrega formal del parque intervenido no habrá acceso para ningún ciudadano o particular a las inmediaciones de ese espacio público.

Igualmente, consta en las pruebas aportadas que la administración Municipal desde 2022 puso en marcha diversas actuaciones tendientes a la reubicación de los vendedores informales que se encuentran en el parque la Libertad y zona aledañas a la plaza de mercado, realizando entre otras cosas la caracterización para aquellos que quisieran postularse para su reubicación, la cual planea que se desarrolle en el centro comercial Orbe, para lo cual, además, contarán con el beneficio del de 18 meses de arrendamiento, administración y servicios públicos a 300 vendedores cuyo costo será asumido por la administración Municipal de Piedecuesta.

Entonces, se observa que las actuaciones desplegadas por la administración Municipal de Piedecuesta tienen como objetivo proteger, preservar y mejorar el espacio público, todo en ejercicio de las facultades y competencias que les asigna el



ordenamiento jurídico, cuenta con una oferta institucional para quienes cumplan con el perfil requerido, consistente en programas de reubicación en el Centro Comercial Orbe, a cual pudo postularse la accionante como vendedora ambulante, sin embargo del listado de caracterización de los mismos se observa que la promotora no permitió ser incluida.

Tampoco es predicable que la situación de remodelación del parque principal la Libertad haya sido repentina, elemento fundamental del principio de confianza legítima, pues como lo señaló la personería Municipal de Piedecuesta, la promotora fue conocedora de dicha circunstancia, pues participó previamente en los diferentes debates de control político realizados ante el Concejo Municipal, en donde se discutió con participación de la comunidad el impacto de las remodelaciones en este espacio público.

Además, se evidencia que luego de iniciadas las obras de intervención en el parque principal, se han celebrado al menos dos reuniones con participación de la comunidad y de esa entidad para tratar estos temas, adicional a las vallas informativas que han sido instaladas en la zona aledaña al parque principal de Piedecuesta.

Por lo que en ningún momento puede predicarse que existió un desalojo, si no lo que ocurrió fue un encerramiento del parque principal para la realización de las obras indispensables de remodelación, con el agregado que actualmente los vendedores informales que se encontraban ejerciendo su actividad comercial al interior del mismo, continúan adelantado sus actividades en zonas aledañas, sin que exista impedimento alguno para ello por parte de la administración, y ello se denota no solo de las fotografías aportadas al diligenciamiento si no de vista por cualquier desprevenido transeúnte del sector.

Así las cosas, no es de recibo lo pretendido por la promotora de que se le permita seguir realizando su labor informal de comercio al interior del parque principal la Libertad, pues este se encuentra cerrado debido a las obras de remodelación que se vienen realizando y de igual manera su actividad de vendedora puede seguir realizándola en los sectores aledaños al parque, recibiendo con ello los ingresos necesarios que le permitan subsistir dignamente, aunado a que la administración Municipal le ha ofrecido alternativas y un plan de reubicación no sólo a ella sino a los vendedores ambulantes del sector que ejercer su actividad informal en el parque principal y en sectores aledaños al mismo, no aceptadas, como que no hace parte del correspondiente listado o censo, reiterándose que el Estado, a través de la Alcaldía de Piedecuesta, tiene fijado un plan de reubicación en un sitio adecuada para el desarrollo



de la actividad informal que adelantan los ambulantes, en donde no existirá el temor de desalojo.

Así las cosas, no queda otro camino que NEGAR las pretensiones expuestas en la solicitud de amparo, por lo explicado anteriormente.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Penal Municipal de Piedecuesta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la presente acción constitucional deprecada por la señora **FLOR ATILA BERBEO**, identificada con la C.C No. 63.343.955 de Bucaramanga quien actúa en nombre propio y en representación de su hijo JULIAN ANDRES ARDILA BERBEO contra EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, CONCEJO MUNICIPAL DE PIEDECUESTA, PERSONERIA MUNICIPAL DE PIEDECUESTA Y DEFENSORIA DEL PUEBLO REGIONAL SANTANDER por las razones anotadas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: NOTIFICAR el presente fallo a las partes, conforme a los parámetros consagrados en el Artículo 30 del decreto 2591 de 1991, el cual podrá ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia.

TERCERO: Si esta decisión no fuere impugnada, remítase dentro del término legal a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

CARLOS ENRIQUE SUAREZ DELGADO
JUEZ