

**GUÍA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS VENDEDORES
INFORMALES OBJETO DEL PERÍMETRO DE RESTRICCIÓN DE LA ZONA
CENTRO DEL DECRETO 0013 DE 2019 DE LA ALCALDÍA DE PASTO FRENTE
A LAS INOBSERVANCIAS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL
COLOMBIANA – GUIDEVI**

Alejandro Rosero Realpe¹

Fecha de recepción: 27 de septiembre de 2019

Fecha de aceptación: 14 de octubre de 2019

Referencia: ROSERO REALPE, Alejandro, (2019), *Guía de defensa de los derechos de los vendedores informales objeto del perímetro de restricción de la zona centro del Decreto 0013 de 2019 de la Alcaldía de Pasto frente a las inobservancias de la Jurisprudencia Constitucional colombiana – Guidevi*. Universidad de Nariño: Revista Científica CODEX. Vol.5. Núm. 9. Disponible en: revistas.udenar.edu.co/index.php/codex

RESUMEN: Este artículo tiene como propósito analizar la jurisprudencia constitucional colombiana y articularlo específicamente con el Decreto 0013 de 2019 proferido por la Alcaldía de Pasto relacionado con la ocupación del espacio público, al mismo tiempo se realiza un análisis de las sentencias que regulan los principios constitucionales que deben regir y ser aplicados por parte del gobierno al momento de abordar la situación del trabajo informal, igualmente se establecen algunas pautas a tener en cuenta al momento de generar alternativas laborales para los vendedores informales y los deberes del Estado frente al manejo y regulación del espacio público. Dentro de los resultados se evidencia la formulación de la Guía de defensa de los derechos de los vendedores informales - GUIDEVI.

PALABRAS CLAVES: Espacio Público, Vendedores informales, Confianza Legítima, Derecho al Trabajo, Alternativas y reconversión laboral.

¹ Abogado, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño.

ABSTRACT: This article aims to analyze the Colombian constitutional jurisprudence and articulate it specifically with Decree 0013 of 2019 issued by the Mayor's Office in Pasto related to the occupation of public space, at the same time an analysis of the sentences that regulate the constitutional principles that must govern and be applied by the government to approach the situation of informal work, likewise, some necessary guidelines are established to generate work alternatives for informal vendors. and the duties of the State regarding the management and regulation of space public. The results show the formulation of the Guide for the defense of the rights of informal sellers - GUIDEVI.

KEYWORDS: Public Space, Informal Vendors, Legitimate Confidence, Right to Work, Alternatives and work conversion.

INTRODUCCIÓN

La ocupación del espacio público es un fenómeno socioeconómico que se presenta a nivel mundial, nacional y en el ámbito local, es por ello que existe la imperativa necesidad de visibilizar la situación desde diferentes escenarios, de ahí que la comprensión del contexto permite generar alternativas para que todos los actores que participan en el espacio puedan desarrollar sus actividades sin que se vean afectados los derechos colectivos e individuales.

En la presente investigación se aborda el estudio sobre la ocupación del espacio público por parte de los vendedores informales, quienes ejercen su labor económica en dichos espacios, es así como se realiza el análisis a nivel jurisprudencial y social tomando como caso de estudio la ciudad de Pasto y la aplicabilidad del Decreto 0013 de 2019. Adicionalmente y como parte de la investigación se formula el documento GUIDEVI como una contribución a la comprensión de la economía informal.

METODOLOGÍA

La presente investigación se enmarca en un paradigma cualitativo ya que intenta “hacer una aproximación global de las situaciones sociales para explorarlas, describirlas y comprenderlas (...) a partir de los conocimientos que tienen las diferentes personas involucradas en ella (...) esto supone que los individuos interactúan” (Bonilla y Rodríguez,

1997) en un contexto y condiciones determinadas por las condiciones socioeconómicas y culturales de su entorno.

Así mismo se abarca desde el enfoque Crítico Social, el cual según Melero Aguilar (2011) “se caracteriza no sólo por el hecho de indagar, obtener datos y comprender la realidad en la que se inserta la investigación, sino por provocar transformaciones sociales, en los contextos en los que se interviene” (p. 343), de tal forma se presenta una postura jurídica crítica frente a la afectación a los vendedores informales ocasionada por la expedición del Decreto 0013 de 2019 de la Alcaldía de Pasto, que tiene como objeto la recuperación del espacio público, así al realizar estudios de caso de este tipo es posible determinar las mayores problemáticas y generar una posible guía de atención, la cual puede establecerse teniendo como base y regulación la normatividad vigente.

Considerando la numerosa población perteneciente al sector de la economía informal y la diversa gama de asociaciones creadas en torno al tema, y con la finalidad de obtener una percepción realista de los vendedores informales, el proyecto tomó como población muestra la organización sindical Unión General de Trabajadores Informales y de la Economía Informal UGTI - Regional Nariño, con quienes se ha venido abordando la temática para reconocer y establecer los parámetros de la problemática a nivel de afectación social y legal. La participación de este colectivo, en sí mismo representa un inmenso aporte en la consolidación de los resultados y análisis efectuados dentro del presente proyecto, pues muestra una mirada interna de la problemática y de las consecuencias de las diferentes administraciones así como de las políticas de cada momento.

1. CONTRASTE ENTRE LA PERSPECTIVA DE COMUNIDAD E INDIVIDUALIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO

El espacio público podría definirse como “un área geográfica que tiene la facultad de congregarse ejercicios políticos, urbanísticos, económicos y sociales cotidianos que se desarrollan en la vida colectiva que proporciona la ciudad” (Restrepo, 2017, s.p.). Así entonces el Estado debería direccionar estratégicamente la producción del espacio público por medio de procesos de intervención a nivel físico y a su vez tomarlos como un tejido social, ya que a pesar de que los bienes de uso público ostentan la categoría de *non son res nullius* (cosas de nadie) pueden variar el destino que se le da al mismo debido a que el

Estado, los departamentos y municipios son responsables de su cuidado y ordenamiento, razón por la cual debe ser flexible y adaptarse a las dinámicas sociales.

Para comprender el concepto de espacio público es necesario partir del concepto de comunidad, el cual es polisémico y se adapta al contexto y situación, así este término se utiliza

Para designar un pequeño grupo de personas que viven juntas con algún propósito común [relacionado a su vez con la colectividad]; también se puede hablar de comunidad aludiendo a un barrio, pueblo, aldea, o municipio. En otras ocasiones se aplica a un área más amplia: comarca, provincia, región, nación, continente..., hasta llegar al conjunto de la humanidad. (Ander-Egg, 2005, p. 26).

Existe una relación directa entre comunidad e individualidad, ya que el individuo tiene sus propias características culturales, sociales, psicológicas y económicas que confluyen en la construcción de comunidad, de ahí que el espacio público este permeado a nivel colectivo e individual por dichas particularidades. Es por ello, que debido a los cambios sociodemográficos sucedidos en las últimas décadas, Colombia ha sufrido una transformación que ha inclinado al país a ser predominantemente urbano pues más del setenta por ciento de su población habita en centros urbanos (DANE, 2018) lo que ha conllevado a acrecentar las problemáticas que se suscitan en el espacio público.

Por tal razón, surge la necesidad de afrontar los retos en los cambios de la dinámica social y económica que impone la vida urbana y el crecimiento de las urbes tales como la ocupación del espacio público por parte de colectivos que desarrollan una actividad económica informal, siendo esta su única forma de subsistencia a causa de la falta de oportunidades.

1.1.La situación en Asia y Suramérica

La presencia de vendedores informales no es una situación exclusiva de Colombia o del continente suramericano, por el contrario la presencia de este tipo de población está generalizada a nivel mundial, pero sobre todo en países en vía de desarrollo o aquellos que en el pasado tuvieron una crisis económica y social, ante lo cual las personas tuvieron que recurrir a este tipo de comercio para satisfacer sus necesidades, y ahora se encuentran en una inseguridad jurídica por su actividad laboral, de esta forma se han tomado casos

significativos que se relacionan con el presente tema de estudio, Rupkamdee, Vichai y otros (como se citó en Kusakabe, 2006) al respecto menciona que:

In Thailand, the Bangkok Metropolitan Administration (BMA) policy on street sales changes under the different governors. The problem for sellers is that sales policies change with each governor and depending on national and local policy. There is no concrete address for sales management, and sellers are often taken by surprise. For example, BMA suddenly changed the non-sales day from Wednesday to Monday and sellers were not informed. Such diffuse policies on street vendors result in harassment by state officials towards these people, although their situation creates reasons to be lenient towards it ². (s.p.).

Así mismo en Corea del Sur se realizó un análisis sobre el progreso es aspectos relacionados con las ventas ambulantes, dicho estudio se llevó a cabo por parte del Consejo legislativo para la Administración Especial de Hong Kong, el cual establece que:

In South Korea, although there is no licensing regime for street vendors, street sales activities are tolerated unless their occupation of roads causes discomfort or obstructs traffic, jeopardizing pedestrian safety. For street vendors in South Korea, some social functions are being fulfilled by providing means to make a living especially for low-income households. Some areas of street vendors have become tourist attractions ³. (Legislative Council, 2014, s.p.).

Las crisis financieras de los países propicia también que las personas recurran a la economía informal, así por ejemplo Indira (2014) indica que hay un gran aumento en el número de vendedores ambulantes después de la crisis financiera de 1998 afectando a países como Tailandia, Singapur y Filipinas esto motivo que muchos de los trabajadores pierdan sus trabajos en el sector formal llevándolos a tomar la opción de las ventas ambulantes como forma de ganarse la vida. En Vietnam, también se vive una situación similar con los vendedores callejeros, convirtiéndose en un icono por su existencia desde hace cientos de años, con los tradicionales mercados móviles y callejeros, por cuanto señala

² Traducción: En Tailandia, la política de la Administración Metropolitana de Bangkok (BMA) sobre la venta ambulante cambia bajo los diferentes gobernadores (...) El problema para los vendedores es que las políticas de venta cambian con cada gobernador y dependiendo de la política nacional y local. No existe una dirección concreta para la gestión de ventas, y los vendedores a menudo son tomados por sorpresa. Por ejemplo, BMA cambió repentinamente el día de no ventas de miércoles a lunes y los vendedores no fueron informados. Dichas políticas difusas sobre los vendedores ambulantes resultan en hostigamiento por parte de los funcionarios estatales hacia estas personas, aunque su situación genera razones para ser indulgentes con ellos. Kusakabe, K. (2006). Policy Issues on Street Vending: An Overview of Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia. International Labour Office - ILO

³ Traducción: En Corea del Sur, aunque no existe un régimen de licencias para los vendedores ambulantes, se toleran las actividades de venta ambulante a menos que su ocupación de las carreteras cause molestias u obstruya el tráfico, poniendo en peligro la seguridad de los peatones. Para los vendedores ambulantes en Corea del Sur se están cumpliendo algunas funciones sociales al proporcionar medios para ganarse la vida sobre todo a los hogares de bajos ingresos. Algunas áreas de vendedores ambulantes se han convertido en atracciones turística Legislative Council. (2014). Management and Control of Hawkers in Selected Jurisdictions. Hong Kong: Panel on Food Safety and Environmental Hygiene.

The Korea Times (2018) “only 1,000 among them had city permission, and over 6,000 vendors sold food and general merchandise in the street illegally”⁴. (s.p.)

La presencia de vendedores informales ha forzado a los gobiernos a tomar medidas y acciones que permitan armonizar la presencia de estos comerciantes con el resto de la ciudadanía, especialmente en su presencia en el espacio público, así en Seúl, Corea del Sur

It is possible that street vendors in Seoul no longer have to worry about district officials assaulting them and confiscating their positions, as the city government will offer them legal status (...)the Seoul Metropolitan Government, developed guidelines to effectively treat street vendors (...) offering licenses to conduct business in the street ⁵ (Kim, 2018, s.p.).

En el contexto suramericano, existen avances significativos en algunos países en aras de armonizar el uso de espacio público entre vendedores ambulantes y la comunidad en general. Así en Argentina existe el Código de Habilitaciones de la Ciudad de Buenos Aires, el cual regula una gran cantidad de ámbitos de la vida diaria como el transporte escolar, el equipamiento de los parques, juegos infantiles, locales de todo tipo de comercio, permisos para estacionar y de uso de pirotecnia, pero también lo concerniente a los permisos de usos en el Espacio Público, reglamentado por medio de la Ley N° 1.166, BOCBA 1857 del 14/01/2004, fijando criterios y categorías para las actividades comerciales, tipos de alimentos, e incluso permite ejercer la actividad comercial por cuenta de un tercero. Resultado importante reseñar que mediante la Disposición D.G.H. y S.A. N° 1.444/006, BOCBA 2493 del 02/08/2006, se creó el Registro de Postulantes para Permisos de Usos para venta en el Espacio Público, destinado a recepcionar las solicitudes y otorga la viabilidad de los permisos para el uso del espacio público (Argentina, Ley 1.166 de 2004), una regulación que resulta particularmente importante y que ha generado avances significativos en la problemática sobre la utilización del espacio por parte de la economía informal, pues en Pasto, y en general en Colombia, la expedición de permisos está congelada y la administración municipal se niega a otorgarlas.

⁴ Traducción: Solo 1,000 entre ellos tenían permiso de la ciudad, y más de 6,000 vendedores vendieron comida y mercadería en general en la calle ilegalmente. The Korea Times.

⁵ Traducción: Es posible que los vendedores ambulantes en Seúl ya no tengan que preocuparse de que los funcionarios del distrito los asalten y confisquen sus puestos, ya que el gobierno de la ciudad les ofrecerá un estatus legal (...) el Gobierno Metropolitano de Seúl, elaboró directrices para tratar de manera efectiva a los vendedores ambulantes (...) ofreciendo licencias para dirigir los negocios en la calle de Kim, J.-h. (2 de July de 2018). Seoul to offer street vendor licenses. The Korea Times.

1.2.El panorama en Colombia

En Colombia la alta tasa de desempleo influye en las dinámicas sociales y económicas, y de las personas que ejercen alguna actividad comercial, muchas de ellas lo hacen en la denominada informalidad, que alcanza índices elevados en nuestro país, como informa el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en su Boletín Técnico de Medición de empleo informal y seguridad social para el trimestre móvil marzo - mayo de 2019 donde informa que en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, la proporción de hombres ocupados que eran informales fue de 44,8%, mientras que esta proporción para las mujeres fue de 49,5%. En el mismo periodo del año anterior, la proporción de ocupados informales para hombres y mujeres fue 46,1% y 49,1%, respectivamente (DANE, 2019).

Esto permite evidenciar el gran número de personas desempeñándose en el sector informal debido a la falta de oportunidades de empleo formal y directo, lo que tiene incidencia en el fenómeno de ocupación del espacio público, pues es precisamente este sitio al que las personas recurren para desarrollar alguna actividad comercial con el objetivo de lograr un sustento que les permita satisfacer sus necesidades pues “gran parte de la estabilidad social, económica y política del país se encuentra ligada al comportamiento de las tasas de desempleo e informalidad” (Ramiro, Ávila y Méndez, 201, p. 4).

A nivel nacional, la promulgación de la Constitución Política de 1991 no solo significó la transición a un ordenamiento jurídico más ajustado a la realidad social, sino que también marcó el inicio de un capítulo en la definición de nuevos bienes jurídicos tutelados, tal es el caso del espacio público. Así en la Carta política dispone que: “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”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Sumado a lo anterior, la Ley 9 de 1989, brinda una definición del espacio público y su protección:

Artículo 5. Entiéndase 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 (...) 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.

Artículo 8. Establece como medio de defensa la acción popular para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios (Congreso de la República, 1989, Ley 9).

La citada norma determina que los municipios y entidades tanto públicas como privadas serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público.

A su vez, el Código Nacional de Policía y Convivencia retoma en su artículo 139 la definición de espacio público establecido en la Ley 9 de 1989, el mencionado Código en su artículo 140 establece los denominados comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, entre los que se destacan el numeral 4 que “ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes”, y el numeral 6 “promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente”. (Congreso de la República, 2016, Ley 1801). Estableciendo para los infractores que incurran en las conductas del numeral 4 la Multa General Tipo 1 (Cuatro (4) smmlv y para la consagrada en el numeral 6 la sanción es la Multa General tipo 4 consistente en la remoción de bienes y la sanción con treinta y dos (32) SMMLV al infractor (Congreso de la República, 2016, Ley 1801).

Ante la carencia de normatividad que regule el fenómeno de ocupación del espacio público por parte de vendedores informales emanada desde el órgano rector de Colombia, la Corte Constitucional en cumplimiento del mandato otorgado por la carta y como guardián de la misma, se ha pronunciado en más de 50 providencias abarcando el fenómeno de ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, en un intento de armonizar la colisión del derecho al trabajo, mínimo vital, vida digna, entre otros, con el goce y disfrute del espacio público y su protección, para lo cual ha fijado reglas y tópicos particulares que pretenden dinamizar este fenómeno.

La Corte Constitucional ha abordado en distintas providencias la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, tanto en sede de revisión de las acciones de tutela como de las demandas de inconstitucionalidad y en los fallos unificadores de criterios, reiterando la connotación de la que goza el mismo, así en providencia T-225 de 1992 la Corte afirma el deber del Estado de armonizar los intereses en conflicto, con el fin

de lograr la satisfacción de los derechos de las personas (Corte Constitucional, 1991, T-225), y en posteriores pronunciamientos acudiendo a criterios como la ponderación y el principio de la confianza legítima a favor de los vendedores informales, como mecanismo de armonización, la misma que es derivada del principio de buena fe, pues no es factible perder de vista que en la mayoría de los casos, para estas personas el comercio informal constituye la única vía lícita de acceso a su subsistencia (Corte Constitucional, 2007, T-773).

La protección al uso y goce del espacio público por parte de la ciudadanía es innegable, la misma que se antepone al interés particular pues prima la colectividad que ha sido una tesis reafirmada enfáticamente por la Corte Constitucional; sin embargo, el mismo Alto Tribunal también ha reconocido la incidencia y necesidades de los vendedores informales que desempeñan su actividad comercial en el espacio público. Así, en sentencia T-372 de 1993 la Corte Constitucional determinó que:

El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público y el derecho al trabajo, ha sido resuelto en favor del primero de éstos, por el interés general en que se fundamenta. Pero se ha reconocido, igualmente, que el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares. Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes (Corte Constitucional, 1992, T-372).

Así mismo, en sentencia T-578 de 1994 se trata el tema de la recuperación del espacio público y la garantía del derecho al trabajo, mencionando que:

A la luz de este criterio, deben ser desechadas las interpretaciones parciales de la norma constitucional, sustituyéndolas por una visión integral y coherente que otorgue a cada uno de los derechos comprometidos el lugar y la importancia que la propia Carta les otorga (Corte Constitucional, 1994, T-578).

Quedando de manifiesto la incidencia del individuo, en este caso el vendedor informal, en el aspecto general y de protección abstracta para la colectividad, pues los derechos en colisión requieren ser adecuados y armonizados correctamente, para evitar una vulneración y sacrificio excesivo de uno frente a otro, como se señala en la providencia T-096 de 1996

La jurisprudencia reiterada la Corte Constitucional ha establecido que la recuperación del espacio público es una obligación del Estado que no puede ser obstaculizada por la invocación del derecho al trabajo, ya que el interés general prevalece sobre el interés particular. Otra cosa es que con fundamento en la teoría de la confianza legítima se indique

como algo justo que previamente principien a adelantarse diligencias tendientes a la reubicación (Corte Constitucional, 1996, T-096).

La Corte Constitucional respecto al proceso y planes de recuperación del espacio público señala que al momento de su formulación y ejecución, se deben haber estudiado, en lo que sea técnicamente posible, todas las dimensiones de dicha realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión, incluyendo la situación de vulnerabilidad de las personas que se desempeñan en la economía informal, a quienes se deberá reubicar. Frente al colectivo se deberán adelantar, en forma simultánea a la ejecución de la política en cuestión, las medidas necesarias para minimizar el daño recibido, de tal manera que se respete el núcleo esencial de su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad con el objetivo de conciliar y armonizar los intereses en conflicto (Corte Constitucional, 2003, T-772).

Dicha armonización debe ser más precisa cuando trata de procesos y fenómenos sociales⁶ que pueden tener una trascendencia mayor, ya que el retiro del espacio público de vendedores informales unilateralmente y sin tener un debido proceso, puede generar repercusiones directas en otras dinámicas sociales como el desempleo, el acceso a derechos y saneamiento básicos e incluso en ámbitos de seguridad ciudadana.

Ante la creciente problemática de ocupación del espacio público el gobierno promulgó la Ley 1988 de 2019, dicha norma busca brindar los lineamientos para la creación de una política pública de los vendedores informales y de esta forma garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público (Congreso de la República, 2019, Ley 1988). Por ello, es importante que la formulación de la política pública cuente con la participación de los actores principales como son los vendedores informales y/o sus gremios, entidades territoriales y municipales, para que se trabaje de manera articulada y cada uno de ellos aporte en la construcción de la misma.

1.3.Una aproximación a la ocupación del espacio público en la ciudad de Pasto

Es necesario visibilizar la realidad que se vive en el espacio público, ya que si bien existen diferentes regulaciones sobre el uso y disfrute del mismo, la realidad contrasta con lo que se experimenta en espacios como parques, plazas o hasta una calle; la ocupación del espacio

⁶ La Corte Constitucional aborda la incidencia en estos fenómenos sociales en varias sentencias, pero las de mayor trascendencia son la SU- 360 de 1994 y particularmente la T -772 de 2003.

público por parte de vendedores informales en el municipio de Pasto es una constante que tiene incidencia en todo el perímetro urbano y rural, los vendedores comercializan productos alimenticios y diferentes tipos de artículos, al respecto Bhowmik (2005) manifiesta que:

Street sales vary in terms of scale, time, location, remuneration, labor and types of goods sold and services provided. It can be a full-time occupation, a part-time, seasonal or occasional occupation. Only one person can do it, but it can also be a franchise of a larger street business⁷. (s.p.)

A diario se observa la presencia de vendedores informales que recorren las calles, lo que ha conllevado a que la administración municipal inicie varias acciones a lo largo de los años para dar solución a la economía informal, es así como en el año 2001 la Alcaldía inicio un proceso de concertación para la reubicación de vendedores informales ubicados en las calles 17 y 18 y las carreras 19 a 26 en un intento por brindar alternativas de trabajo reales y viables.

Dado que no se estaba cumpliendo con lo acordado en la concertación, los vendedores que eran parte del proceso interpusieron una acción popular radicada bajo el número 01-1511⁸, como respuesta a la misma el Tribunal Administrativo de Nariño profirió Sentencia con fecha 09 de Julio del 2003 con ponencia del Doctor Hugo Hernando Burbano Tajumbina⁹, en la cual ordenó a la administración municipal "concluya el proceso de concertación que se viene adelantando con los vendedores ambulantes¹⁰ con miras a la restitución del espacio público ocupados por ellos, en el sector comprendido entre las calles 17 y 18 y entre las carreras 19 y 26 de esta ciudad y construya las obras que se acuerden en dicho proceso con destino a la reubicación de los mencionados vendedores".

Como resultado de las acciones adelantadas por los vendedores informales se construyeron varios centros comerciales o de ventas populares¹¹ donde se reubicaron a estos en módulos o locales de trabajo, pero debido a que no se realizó un análisis

⁷ Traducción: Las ventas en la calle varían en términos de escala, tiempo, ubicación, remuneración, mano de obra y tipos de bienes vendidos y servicios prestados. Puede ser una ocupación a tiempo completa, una ocupación a tiempo parcial, estacional u ocasional. Puede hacerlo una sola persona, pero también puede ser una franquicia de un negocio callejero más grande.

⁸ Para dar cumplimiento al fallo Judicial y como avance al Proceso de Concertación, el Municipio construyó el Centro Comercial Veinte de Julio,

⁹ Esta providencia judicial es esgrimida como argumento para negar la expedición de nuevas licencias a los vendedores que intentan solicitarlas.

¹⁰ De este proceso quedaron alrededor de 100 vendedores que no hicieron parte del mismo, esa es la cifra "residual".

¹¹ Producto de este proceso se edificaron el pasaje comercial la Merced, el Centro de Ventas Populares la 16 y el Centro Comercial Veinte de Julio.

concienzado de las necesidades de este colectivo, la iniciativa fracaso en aspectos tales como la permanencia de los beneficiarios en los espacios otorgados, ya que en muchos casos los mismos vendieron o cedieron sus locales aduciendo motivos como la baja afluencia de público, falta de un órgano de administración y problemas con la escrituración, lo que generó que los mismos vuelvan a ocupar el espacio público para desarrollar su actividad comercial. Cabe resaltar que esta fue el último programa de este tipo realizado por la Alcaldía para mejorar las condiciones de los vendedores informales de la ciudad, de tal forma que desde ese momento no se ha construido ningún otro centro comercial destinado a la reubicación de los mismos¹².

A pesar de que la Alcaldía ha desarrollado algunas alternativas de solución frente al conflicto del espacio público, estos no se han mantenido en el tiempo debido a los cambios en la administración, situación que ha significado la creación y aplicación de varios decretos que han afectado a las personas que laboran en el espacio público, contribuyendo a que se incremente la problemática laboral para aquellas personas que no cuentan con otro medio de subsistencia sino la economía informal, esto se evidencia en el Decreto 0656 del 21 de octubre de 2015, en el cual se establece que habrá sanciones para aquellas personas que ocupen el espacio público en ciertas circunstancias como la remoción de escombros o cambios en la infraestructura del espacio, sin embargo, este manifiesta no ser aplicable a las ventas informales que se ubican en la ciudad (Alcaldía de Pasto, 2015, Decreto 0656); sin embargo, en la realidad los funcionarios aplicaban dicho decreto para realizar procedimientos de decomiso e incautación de mercancía a los vendedores en toda la ciudad, aunque el objeto del mismo no fuera dar manejo o regular la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales generando inseguridad jurídica.

Igualmente se puede referenciar el Decreto 0637 del 29 de diciembre de 2017 la cual contiene disposiciones normativas que resultan coercitivas y afectan de manera desproporcionada a la población dedicada a las ventas ambulantes, ya que sus medidas son excesivas y sacrifican los derechos de los vendedores ambulantes, lo que se puede evidenciar en su

¹² La administración considera que en la ciudad la cifra de vendedores informales no supera las 700 personas, adicionalmente, en manifestaciones extraoficiales de los funcionarios de la Dirección de Espacio Público informan que cada mes alrededor de 4 nuevos vendedores salen a ocupar el espacio público, cifra que resulta de dividir el número de personas por el número de meses desde que se llevó a cabo el proceso de concertación que derivó en la construcción de los mencionados centros comerciales hace casi ya dos décadas.

Artículo 1. *PROHIBIR el estacionamiento o ubicación* permanente de carretas de tracción humana, carretillas, buggys, triciclos, bicicletas, motocarros, piaggios con frutas, carros de comestibles, carros de mercado, carretas de tracción animal, vehículos motorizados o cualquier tipo de estructura de transporte de mercancías o de frutas destinadas para el *comercio informal en todo el municipio de Pasto*.

Artículo 2. *PROHIBIR* la circulación desde las cinco (5) de la mañana hasta las diez (10) de la noche a partir de la entrada en vigencia del presente decreto (...)

Artículo 3. *PROHIBIR* a los propietarios de parqueaderos, administradores, o quien haga sus veces en estos establecimientos de los sectores comprendidos entre: el antiguo Amorel de la avenida calle 20 con carrera 32, hasta la casa de ejercicios de los padres Jesuitas calle 15 con carrera 32, de la carrera 32 hasta la carrera 20° (...) promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público, considerando como sanción las contempladas en el código de policía y Convivencia Ley 1801 de 2016 (Alcaldía de Pasto, 2017, Decreto 0637).

Sin embargo, esta situación es totalmente contradictoria con las funciones que deben ejercer los funcionarios de la Dirección de Espacio Público, debido a que dentro del Decreto 0433 del 23 de octubre de 2017 que consagra el Manual de Funcionamiento, claramente se determinan varias funciones entre las cuales se podría resaltar los siguientes numerales: “9. Ejercer el control del espacio público y remitir los asuntos que surjan a las autoridades correspondientes para que se tomen las medidas sancionatorias”. (Alcaldía de Pasto, 2017, Decreto 0433). Esta situación es contraria a la realidad, debido a que, como se ha visibilizado en varias ocasiones los decomisos realizados, se realizan de una forma arbitraria, donde se retira los productos, se los decomisa pero los vendedores ambulantes no reciben ningún tipo de acta o documento donde se certifica el procedimiento, posteriormente al acudir ante las autoridades se entrega dicho documento, sin que ello significa que se haya desarrollado el procedimiento de forma adecuada.

Así mismo, podemos mencionar el numeral “13 Organizar, actualizar el registro de vendedores informales y realizar seguimiento a las autorizaciones para el ejercicio de esta actividad” (Alcaldía de Pasto, 2017, Decreto 0433), este puede ser analizado desde una óptica que contradice totalmente el decreto 0637 de 2017, como se observa en este se presenta una prohibición total y absoluto de las ventas informales, cuando es una función del espacio público otorgar los correspondientes permisos y vigilar el cumplimiento de los requerimientos que se consideren pertinentes para la armonización de la adecuada utilización del espacio público, cosa que va en contravía no solo de las funciones establecidas por la misma administración para los funcionarios, sino de la amplia jurisprudencia de las altas cortes donde se fijan unos parámetros que permitan dar solución a la problemática de la ocupación del espacio público.

El Decreto 0013 de 2019 derogó al Decreto 088 de 2018, este último restringía la circulación y estacionamiento en una zona determinada en el centro de la ciudad y en un horario comprendido entre las 6 am hasta las 8 pm de diversos elementos utilizados por los vendedores informales para ejercer su actividad, entre estos se encontraban las carretas de tracción humana o animal, buggys, canastas, etc, permitiendo únicamente aquellas estructuras móviles que no sobrepasen las medidas establecidas por la Alcaldía (30 cm de ancho por 40 cm de largo y 50 cm de alto) y que no sean usadas para la comercialización de frutas o verduras.

Posteriormente se promulga el Decreto 0013 de 2019 que es objeto de la presente investigación, dicho Decreto tiene como finalidad

Artículo 1. Restringir la circulación, estacionamiento de carretas, canastillas e instrumentos informales similares diseñados para la comercialización de frutas, verduras y todo tipo de alimentos en la ciudad de San Juan de Pasto y se dictan disposiciones para la protección del espacio público en la zona centro y zonas aledañas a las plazas de mercado (Alcaldía de Pasto, 2019, Decreto 013).

En cuanto a la distribución del espacio público de la ciudad, es importante reseñar que en la zona céntrica se percibe una ocupación mayor, debido principalmente al flujo peatonal y vehicular, recalando que en la calle 17 entre carreras 19 a 26 la ocupación es más alta. De tal modo, en el Decreto 0013 se desconoce flagrantemente los derechos de los vendedores informales amparados por los principios constitucionales como por ejemplo la buena fe, la confianza legítima y el respeto del acto propio de la administración.

Entre los esfuerzos organizados por parte de la administración local para dar solución a la ocupación del espacio público se encuentra el programa de reconversión laboral con un sector de vendedores de frutas en carretas; sin embargo, para el resto de población informal no existen esas alternativas o programas pues aún se encuentra en fase de concertación y acercamiento, pero hasta el momento no existe una ruta o plan de acción destinado a recuperar el espacio público brindando alternativas de trabajo y/o reubicación.

A pesar de los avances por parte de la Alcaldía solo un pequeño sector de los vendedores informales se ha visto beneficiado con esta iniciativa, en contraste el Decreto anteriormente mencionado consagra una prohibición sin ofrecer alternativas laborales y de reconversión, ya que no existen estudios, censos o caracterizaciones pues en ningún momento se da cumplimiento a lo establecido por la amplia jurisprudencia constitucional, que establece

que se debe proponer alternativas laborales adecuadas y acorde a la línea de trabajo del vendedor informal.

Para minimizar el impacto del Decreto 0013 de 2019 y en un intento de recuperar el espacio público y dar cumplimiento al ordenamiento jurídico vigente la Alcaldía de Pasto luego de un proceso de concertación, censo y caracterización¹³ realizado en los años 2017 y 2018 emana el Decreto 064 de 2019, que en su artículo primero desglosa su objeto:

Implementar el plan de reubicación y/o reconversión laboral de los vendedores ambulantes sector carretas de tracción humana y se recupera el espacio público de la ciudad de San Juan de Pasto invadido por vendedores informales que comercializan frutas, verduras y alimentos a través de carretas de tracción humana en la zona céntrica comprendida entre la carrera 19 a carrera 32, entre calles 14 a 22, brindando para el desalojo efectivo del espacio público invadido alternativas de reubicación y reconversión laboral respetando la dignidad humana, mínimo vital, derecho al trabajo de los vendedores informales del sector de carretas de tracción humana que se encuentren censados y caracterizados entre el año 2017 - 2018, y que hayan demostrado la configuración del principio de confianza legítima, ocupación real del espacio público y condición de vulnerabilidad, marginalidad o que pertenecen a grupos de especial protección ligados al mínimo vital y desarrollo de actividades en el espacio público (Alcaldía de Pasto, 2019, Decreto 064).

A renglón seguido y en su artículo segundo determina las alternativas ofrecidas, señalando:

1. Ingreso a un puesto en plazas de mercado de conformidad con el reglamento interno establecido (alternativa de reubicación - sujeto a plan de negocio).
2. Constitución de un micro negocio de emprendimiento (alternativa de reconversión - sujeto a plan de negocio)
3. Constitución de mercados móviles (alternativa de reubicación - sujeto a plan de negocio). (Alcaldía de Pasto, 2019, Decreto 064).

Luego, a lo largo del cuerpo del Decreto 064 se desglosa con mayor detalle los planes y se fijan tareas, responsabilidades y procedimientos de ingreso al proceso de reconversión laboral. Sin embargo, el proceso se adelantó con un sector de los vendedores de fruta en carretas de tracción humana agrupados en un sindicato denominado SIVEAM¹⁴, y para el resto de vendedores informales de la ciudad no se ha adelantado un proceso de censo o

¹³ En diálogos y pronunciamientos extraoficiales efectuados en reuniones adelantadas con la organización sindical vinculada al proyecto investigativo, se pudo constatar que la administración municipal no cuenta con un censo o caracterización de la población de vendedores que resulte preciso y fiable, por lo cual resulta imposible aportar una cifra, ya que se maneja una cifra calculada arbitrariamente de vendedores "residuales" que no fueron parte del proceso de reconversión o reubicación laboral.

¹⁴ El Sindicato de Vendedores Ambulante de Pasto – SIVEAM -, es una organización que agremia a los vendedores de frutas en carretas, sin embargo y pese a los reiterados intentos no se logró recabar mayor información debido a lo difuso de su estructura y organización, en consecuencia la referencia sobre su participación en el proceso determinado en el Decreto 064 de 2019 se logró gracias a la información suministrada por distintas organizaciones sindicales al ser cuestionadas sobre su inclusión en el citado proceso.

verificación de condiciones que permita acceder a un programa de reconversión laboral, por lo cual estas alternativas plasmadas han llegado a un reducido grupo de vendedores, dejando de manifiesto que los procesos de desalojo solo podrán ejecutarse contra quienes han hecho parte del proceso de reconversión laboral, pues contra el resto de vendedores informales aún no se ha llegado a tal punto.

Cabe resaltar que la gran cantidad de procedimientos adelantados por funcionarios de Espacio Público en compañía de la Policía nacional en Pasto en aplicación del Decreto 0013 de 2019, no se ajustan a los postulados fundamentales de la Carta, ni a las reglas y criterios que ha fijado la Corte Constitucional, ya que la estrategia empelada por dichos funcionarios resultan ser arbitrarias en aplicación del Código Nacional de Policía, especialmente el decomiso de mercancías, sin un previo y debido proceso ni tampoco con arreglo a lo dispuesto por el mismo Código de Policía y de Convivencia así como del ordenamiento jurídico vigente.

Es así, que en muchas páginas de Facebook (Ver anexo) se encuentran semanalmente grabaciones y fotografías aportadas por la ciudadanía donde se evidencia los procedimientos arbitrarios y con desconocimientos total de las derechos y postulados consagrados en la normatividad, pero especialmente en la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional. A tal punto que algunos medios locales de comunicación¹⁵ (Nariño Noticias, 2019) han reseñado estos eventos en sus informativos de noticias, notas periodísticas que dejan de manifiesto la carencia del debido proceso para efectuar estos procedimientos, así como la inexistencia de alternativas o programas de reconversión laboral en aras de recuperar el espacio público ocupado por vendedores informales.

2. RESULTADOS

2.1. Tratamiento jurisprudencial para los vendedores informales

En el intento de abordar el fenómeno de la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales la Corte en la sentencia T-772 de 2003 los clasifica a en 3 grupos:

- (a) vendedores informales estacionarios: son quienes se instalan junto con los bienes, implementos y mercancías que aplican a su labor en forma fija en un determinado segmento del espacio público excluyendo el uso y disfrute del mismo por las demás personas de

¹⁵ Nota periodística realizada el 08 de agosto de 2019 por el informativo Nariño Noticias, frente a una denuncia de un procedimiento arbitrario de incautación. <https://www.youtube.com/watch?v=n28gM6J2HnU>

manera permanente, de tal forma que la ocupación del espacio subsiste aun en las horas en que el vendedor se ausenta del lugar –por ejemplo, mediante una caseta o un toldo.

(b) vendedores informales semi-estacionarios: son quienes no ocupan de manera permanente un área determinada del espacio público, pero que no obstante, por las características de los bienes que utilizan en su labor y las mercancías que comercializan, necesariamente deben ocupar en forma transitoria un determinado segmento del espacio público, como por ejemplo el vendedor de perros calientes y hamburguesas del presente caso, o quienes empujan carros de fruta o de comestibles por las calles.

(c) vendedores informales ambulantes: son quienes sin ocupar el espacio público como tal por llevar consigo –es decir, portando físicamente sobre su persona- los bienes y mercancías que aplican a su labor, no obstruyen el tránsito de personas y vehículos más allá de su presencia física personal, pero recorren las calles constantemente ofreciendo sus productos. (Corte Constitucional, 2003, T-772).

2.2.Principios constitucionales aplicables a los vendedores informales en el espacio público

2.2.1. *La Confianza Legítima.*

La Corte Constitucional ha empleado este principio como medio idóneo para armonizar los intereses particulares y de la colectividad en conflicto, así en la sentencia T- 096 de 1996¹⁶ determina que dicho principio

Tiene su sustento en el principio general de la “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 contribuyeron a crear, es justo que esos ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado social de derecho, resaltando que dicha medida de protección no corresponde a una indemnización ni reparación ni mucho menos un desconocimiento del principio de interés general. (Corte Constitucional, 1996, T-096).

Es así como los comerciantes informales pueden invocar la confianza legítima y la buena fe que es entendida como elemento integrador y necesario de la primera. En este caso, si demuestran que las actuaciones u omisiones de la administración les permitiría concluir que su conducta era jurídicamente aceptada o que haga parte de cualquiera de las situaciones mencionadas a continuación (Corte Constitucional, 1999, SU-360):

1. La necesidad de preservar de manera perentoria el interés público.
2. Una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados.
3. La necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad.

¹⁶ Es importante señalar que la esencia de la tesis de Confianza legítima se ha mantenido en el tiempo a través de las diferentes sentencias.

4. Se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes¹⁷. (Corte Constitucional, 1999, SU-360).

Por lo que estas personas tenían certeza de que “la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga” (Corte Constitucional, 1999, SU-360), así en la misma providencia SU-360 señala la Corte que dentro de este contexto, en el caso de la ocupación del espacio público por parte de los vendedores ambulantes constituyen “pruebas de la buena fe”:

1. Las licencias, permisos concedidos por la administración¹⁸. 2. Promesas incumplidas¹⁹, 3. Tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración²⁰ (...) En igual sentido, señala la Corte que este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, pues cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones, por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. (Corte Constitucional, 1999, SU-360).

Adicionalmente, la Corte ha determinado que la protección de la confianza legítima se extiende hasta la actividad comercial que desarrolla el vendedor informal, así por ejemplo si un vendedor se dedica al comercio de comidas rápidas debe ser reubicado en la misma actividad y el cambio de actividad solo puede darse de manera voluntaria y no por imposición o requisito para acceder a las alternativas o programas de reconversión (Corte Constitucional, 2006, T-729).

2.2.1.1. Parámetros para demostración y comprobación de la confianza legítima.

La administración debe diseñar un proceso encaminado a verificar la presencia de confianza legítima entre los vendedores informales que ocupan el espacio público, dicho proceso debe respetar las garantías legales y constitucionales, especialmente el debido proceso y el derecho a la defensa. En sentencia T-424 de 2017 la Corte determinó al respecto que se acredite, a través de cualquier medio probatorio, que la persona ejerce el comercio informal, así como prueba por parte de dicho vendedor informal de una presunta

¹⁷Presupuesto citado y añadido a los 3 anteriores en la providencia T – 728 de 2006, siendo extraído a su vez de la providencia T - 160 de 1996.

¹⁸ Para mayor información se pueden consultar las sentencias T- 160 de 1996, T-550 de 1998 y T-778 de 1998.

¹⁹ Para mayor información se pueden consultar las sentencias T- 617 de 1995 y SU – 360 de 1999.

²⁰ Sentencia T-396 de 1997, T-438 de 1996 y T 772 de 2003.

vulneración al principio de confianza legítima (Corte Constitucional, 2017, T-424). Así, debemos remitirnos a lo dispuesto en el Código General del Proceso, en su artículo 165 sobre los medios de prueba que determina:

Artículo 165. Medios de prueba. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez. (Congreso de la República, 2012, Ley 1564).

Aplicado a la situación de los vendedores informales y para los dos (2) primeros requisitos (las licencias, permisos y promesas incumplidas) la prueba son los documentos en sí mismo y para el tercer (3) requisito (tolerancia y permisión de la Alcaldía) pueden ser testimonios o declaraciones de cualquier persona que conozca su situación y que pueda dejar constancia sobre aspectos como el tiempo y la actividad laboral que ha desempeñado en el sector, sus condiciones socioeconómicas, en el caso de ser testigo de decomiso de sus productos sin el debido proceso o sin verificar la presencia de confianza legítima y finalmente el incumplimiento de programas o planes de reubicación por parte de la administración y en consecuencia la falta de alternativas laborales.

2.2.2. Legitimidad de los programas de recuperación del espacio público.

La Corte Constitucional en la sentencia T-729 de 2006, ha fijado los requisitos para la legitimidad desde la perspectiva constitucional, de los planes de restitución del espacio público ocupado por comerciantes informales que ejercen esta actividad bajo el amparo de la confianza legítima. De acuerdo con ellos, las autoridades están enteramente facultadas para llevar a cabo acciones tendientes a la recuperación y preservación del espacio público con la condición que:

(i) Se adelanten con observancia del debido proceso y el trato digno a quienes resulten afectados con la política; (ii) Se respete la confianza legítima de los comerciantes informales; (iii) Estén precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia entre su alcance y las características de dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales a través del ofrecimiento de alternativas económicas a favor de los afectados con la política; (iv) Se ejecuten de forma tal que impidan la lesión desproporcionada del derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, al igual que la privación a quienes

no cuentan con oportunidades de inserción laboral formal de los únicos medios lícitos de subsistencia a los que tienen acceso. (Corte Constitucional, 2006, T-729).

Recalcando que en la ya referenciada providencia T- 729 de 2006 se afirma que en ese sentido,

el recto entendimiento del principio de confianza legítima permite inferir que no basta que la administración adelante una política de reubicación, cualquiera que esta sea, sino que es necesario que la misma genere el menor impacto posible respecto del ejercicio de los derechos constitucionales de los afectados. Por lo tanto, no resultarán admisibles desde la perspectiva constitucional medidas de reubicación que atenten o limiten desproporcionadamente los derechos fundamentales de los comerciantes informales. (Corte Constitucional, 2006, T-729).

Para resumir, no haber sido incluido o no encontrarse en un censo o caracterización adelantado por la administración municipal con miras a implementar planes de recuperación del espacio público y de otorgamiento de alternativas laborales, no es requisito para ser beneficiario de la confianza legítima pues la administración debe procurar llegar a la mayor cantidad de vendedores, resaltando la salvedad de que dicha razón de no haber sido incluido no debe ser imputable o por negligencia del vendedor (Corte Constitucional, 2014, T-231).

2.2.3. Aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia a vendedores informales que ocupan el espacio público.

La aplicación de las medidas correctivas contempladas en el Código Nacional de Policía y Convivencia debe respetar las garantías fundamentales, como lo ha señalado la Corte en sentencia T-630 de 2008 que la restitución del espacio público debe ajustarse al debido proceso que consagra el artículo 29 de la Constitución Política. Este precepto prescribe que

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. En virtud de tal disposición, se reconoce el *principio de legalidad* como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual, están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas aquellas normas que permitan a los administrados presentar, solicitar y controvertir pruebas, y que en últimas, garanticen el ejercicio efectivo del derecho de defensa. De esta manera, el debido proceso se define como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley. (Corte Constitucional, 2008, T-630).

Sumado a lo anterior, la aplicación de las medidas correctivas se encuentra condicionadas por la Corte Constitucional ya que:

El ejercicio de esa atribución de policía permite, en consecuencia, que si una determinada Administración adopta como política, digna de ejecutar prioritariamente en una ciudad o municipio, la recuperación del espacio público -que, se repite, tiene fundamento en la propia Carta-, aplique el aludido procedimiento, pero debe anotarse que, para no contrariar la Constitución ni cercenar derechos fundamentales, no se trata de un uso arbitrario de la facultad, pues ésta debe someterse a postulados como los del debido proceso, la protección especial al trabajo, la igualdad y la confianza legítima del ciudadano (Corte Constitucional, 2008, T-630).

Por cuanto la Corte en sentencia C-211 de 2017, al analizar la demanda de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 140 del Código Nacional de Policía resolvió que:

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo examinado los parágrafos 2° (numeral 4) y 3° del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, EN EL ENTENDIDO que cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo. (Corte Constitucional, 2017, C-211).

Finalmente, es importante resaltar que el numeral 4 fue declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-211 de 2017, y contra el numeral 6 en marzo de 2019 la Corte admitió la demanda de inconstitucionalidad, la misma que se encuentra en curso, y es probable que la Honorable Corte asuma la misma posición y condicione dicho numeral, tal y como ya ocurrió en la sentencia C-211 de 2017.

2.3. Foro Participativo

Dada la complejidad y el interés generado por varios sectores sobre la problemática del espacio público, se planearon y desarrollaron algunos foros participativos en Pasto, en los que se invitó a los diferentes actores relacionados con la problemática del espacio público, como por ejemplo los funcionarios de la Dirección de Espacio Público, Policía Nacional, los Vendedores Informales y/o sus gremios y comunidad en general. En el mismo se trataron temas como los requisitos para acceder a la reubicación, confianza legítima, la aplicación de multas y sanciones (Código de Policía) y la responsabilidad del Estado.

En el primer encuentro, desarrollado con el apoyo de la Universidad de Nariño y la Facultad de Derecho, se facilitó del espacio del Paraninfo universitario como escenario para la confluencia y la participación de los diferentes actores, en el caso de los funcionarios de la Policía Nacional como de los Vendedores Informales permitió visibilizar sus puntos de vista respecto al espacio público y estas intervenciones sirvieron de insumo para complementar la formulación de GUIDEVI. Cabe mencionar que ningún funcionario de la Dirección de Espacio Público hizo presencia durante el acto y por ello no fue posible obtener sus apreciaciones sobre el mismo, pese a la invitación realizada.

Posteriormente, la organización sindical Unión General de Trabajadores Informales y de la Economía Informal UGTI - Regional Nariño, solicitó de manera verbal se desarrolle una nueva jornada de capacitación a fin de lograr la participación de un mayor número de vendedores y con ello profundizar en aspectos propios de su quehacer y la relación directa establecida con la administración representada por la Alcaldía y la Dirección de Espacio Público. Lo mismo para el municipio de Ipiales, donde se adelantó con líderes de sindicatos de dicha ciudad.

3. GUÍA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS VENDEDORES INFORMALES - GUIDEVI

GUIDEVI ha sido creada a partir de la recopilación de la extensa jurisprudencia constitucional, extrayendo los conceptos y pronunciamientos de la Corte Constitucional e incluyéndolos en una Cartilla informativa dirigida a la población de vendedores informales (ver Anexo). La cartilla surge como respuesta a la necesidad de contrastar la legislación con la realidad que vive el colectivo de vendedores informales en la ciudad, ya que se evidencia la vulneración de sus derechos cuando por parte de las autoridades extralimitan la actuación de sus funciones.

Así, el documento pretende convertirse en una guía orientadora respecto a los parámetros que la jurisprudencia establece para acceder a las oportunidades de reubicación laboral, teniendo en cuenta los principios constitucionales de confianza legítima, buena fe y respeto al acto propio.

La cartilla cuenta con cuatro (4) ejes que buscan contextualizar a la comunidad en general entre los que se encuentran la población objetivo de vendedores ambulantes y todo aquel que se interese por la temática desarrollada, entre estas se encuentran (Ver anexo):

Eje 1. Qué es el espacio público

Eje 2. Solución a la problemática de la ocupación del espacio público

Eje 3. Programa o política de recuperación del espacio público

Eje 4. Casos

CONCLUSIONES

La investigación desarrollada permitió observar las diferentes situaciones que se suscitan en el espacio público, estableciendo que las actividades relacionadas con la economía informal han incrementado con el paso del tiempo debido principalmente a los cambios sociales, así la creciente falta de oportunidades laborales, ha llevado a que muchas personas adopten las ventas ambulantes e informales como única forma de subsistencia.

El caso de estudio facilitó el análisis de la jurisprudencia que sobre el uso del espacio público existe, a su vez permitió vislumbrar el conflicto existente entre el colectivo que hace parte de la economía informal y la ocupación del espacio público, determinando que a pesar de que el Estado está en la obligación de salvaguardar y regular las zonas de libre acceso, también debe brindar soluciones laborales a los vendedores informales y mientras no ocurra esta situación debe regular adecuadamente la utilización del espacio público por parte de los trabajadores de la economía informal.

El análisis jurisprudencial finalmente permitió identificar los parámetros que debe tener en cuenta la administración local frente al manejo del espacio público pero al mismo tiempo no se debe desconocer las necesidades de las personas que laboran en la economía informal, ya que los dos son ejes fundamentales en la formulación de una política pública, por ello se debe equilibrar la carga de estos dos escenarios para que se busque tanto el bienestar colectivo como individual y no se vulnere ningún derecho fundamental tanto a los ciudadanos como a los vendedores informales.

La administración municipal ha implementado medios para brindar alternativas laborales, sin embargo las mismas solo han llegado a un número reducido de vendedores informales, dejando a un gran número de ellos sin acceso a estos programas de

reconversión laboral. Adicionalmente, para el caso de los centros comerciales se evidencia que los mismos no son ocupados por los vendedores beneficiarios, por distintos motivos, entre ellos la falta de ventas y de flujo de público, así como las condiciones locativas.

Pese al prolijo desarrollo jurisprudencial, en Pasto las autoridades no cumplen con el debido proceso y demás requisitos fijados por la jurisprudencia para proceder a la recuperación del espacio público ocupado por parte de vendedores informales, ya que los decomisos y procedimientos se efectúan de manera arbitraria y sin brindar alternativas de trabajo, ni con la previa verificación de confianza legítima entre los vendedores objeto de dichas políticas, constituyéndose en una flagrante violación de la regulación vigente.

REFERENCIAS

Alcaldía Municipal de Pasto. (2015, 21 de octubre). *Decreto 0656 de 2015 "Por el cual se reconocen los hechos de ocupación indebida del espacio público en el municipio de Pasto"*. Pasto.

Alcaldía Municipal de Pasto. (2017, 29 de diciembre). *Decreto 0637 de 2017 "Por el cual se prohíbe el ingreso, estacionamiento y circulación de carretas y similares en la zona céntrica de la ciudad de San Juan de Pasto y se dictan disposiciones para la protección del espacio público"*. Pasto.

Alcaldía Municipal de Pasto. (2019, 16 de enero). *Decreto 013 de 2019 "Por el cual se restringe la circulación, estacionamiento de carretas, canastillas e instrumentos informales similares diseñados para la comercialización de frutas, verduras y todo tipo de alimentos en la ciudad de San Juan de Pasto"*. Pasto.

Alcaldía Municipal de Pasto. (2019, 06 de marzo). *Decreto 064 de 2019 "Por el cual de implementa el plan de reubicación y/o reconversión laboral de los vendedores ambulantes sector carretas de tracción humana y se recupera el espacio público de la ciudad de San Juan de Pasto"*. Pasto.

- Ander-Egg, E. (2005). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad* (Segunda ed.). Buenos Aires: Editorial Lumen Hvmanitas.
- Asamblea Legislativa de la Arentina. (2004, 14 de enero). *Ley N° 1.166*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires - BOCBA.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Gaceta Constitucional.
- Bhowmik, S. K. (2005). Street Vendors in Asia. *Economic and Political Weekly* [Vendedores ambulantes en Asia. Economía y política semanal], XL(22-23), 2256-2264.
- Bonilla, E., & Rodríguez, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos: La investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Editorial Uniandes.
- Congreso de la República. (1989, 11 de enero). *Ley 9 de 1989 "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2012, 12 de julio). *Ley 1564 de 2012 " Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2016, 29 de julio). *Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana."*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2019, 02 de agosto). *Ley 1988 de 2019 "Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá.
- Corte Constitucional. (1992, 17 de junio). *Sentencia T-225*. [M.P. Ciro Angarita y Eduardo Cifuentes]. Bogotá.
- Corte Constitucional. (1993, 03 de septiembre). *Sentencia T-372*. [M.P. Jorge Arango Neiva]. Bogotá.
- Corte Constitucional. (1994, 14 de diciembre). *Sentencia T-578*. [M.P. Jose Gregorio Hernandez]. Bogotá.
- Corte Constitucional. (1999, 19 de mayo). *Sentencia SU-360*. [M.P. Alejandro Martínez]. Bogotá.

- Corte Constitucional. (2003, 04 de septiembre). *Sentencia T-772*. [M.P. Manuel Jose Cepeda]. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2006, 25 de agosto). *Sentencia T-729*. [M.P. Jaime Córdoba Triviño]. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2007, 25 de septiembre). *Sentencia T-773-07*. [M.P. Humberto Sierra]. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2008, 26 de junio). *Sentencia T-630*. [M.P. Jaime Córdoba Triviño]. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2014, 09 de abril). *Sentencia T-231*. [M.P. Jorge Pretelt]. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2017, 05 de abril). *Sentencia C-211*. [M.P. Iván Escruce]. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2017, 04 de julio). *Sentencia T-424*. [M.P. Alejandro Linares]. Bogotá.
- DANE. (2018). *Censo nacional de población y vivienda*. Presidencia de la República, Bogotá.
- DANE. (12 de septiembre de 2019). Medición de empleo informal y seguridad social. *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Bogotá: DANE.
- Indira, D. (2014). A Study of Street Vending Across the Globe [Un estudio de la venta ambulante en todo el mundo]. *International Journal of Advanced Research in Computer Science and Software Engineering, IV*, pp. 514-519.
- Kim, J.-h. (2 de julio de 2018). Seoul to offer street vendor licenses [Seúl ofrecerá licencias de vendedores ambulantes]. *The Korea Times*.
- Kusakabe, K. (2006). *Policy Issues on Street Vending: An Overview of Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia* [Cuestiones políticas sobre la venta ambulante: una visión general de los estudios en Tailandia, Camboya y Mongolia.]. Bangkok: ILO - International Labour Office.
- Legislative Council. (2014). *Management and Control of Hawkers in Selected Jurisdictions* [Gestión y control de vendedores ambulantes en jurisdicciones seleccionadas]. Hong Kong: Panel on Food Safety and Environmental Hygiene.
- Melero Aguilar, N. (2012). El paradigma crítico y los aportes de la investigación acción participativa en la transformación de la realidad social: Un análisis desde las ciencias sociales. *Revista Cuestiones Pedagógicas*, pp. 339-355.

Nariño Noticias. (8 de agosto de 2019). Nuevo enfrentamiento entre vendedores ambulantes y personal de espacio público [Online]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=n28gM6J2HnU>. Pasto.

Restrepo, D. A. (2017). *Espacio público como estructura de las ciudades y el territorio* (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia; Medellín, Colombia.