

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

Tunja, dos (02) de junio de dos mil diecisiete (2017)

**DEMANDANTE: PIO RIVERA VARGAS**

**DEMANDADO: ALCALDÍA MUNICIPAL DE TUNJA Y NACIÓN-  
MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA  
NACIONAL**

**RADICACIÓN: 15001 33 33 011 2017 00074-00**

**ACCIÓN DE TUTELA.**

**ASUNTO A RESOLVER:**

Decide el Despacho en primera instancia la acción de tutela instaurada por el señor PIO RIVERA VARGAS a través de apoderado judicial, en la cual solicita se amparen sus derechos fundamentales a la dignidad, mínimo vital, igualdad, debido proceso y trabajo presuntamente vulnerados por el MUNICIPIO DE TUNJA y la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL.

**I. ANTECEDENTES:**

**1.- Pretensiones:**

El señor PIO RIVERA VARGAS, solicita se tutelen sus derechos fundamentales a la dignidad humana, mínimo vital, igualdad, debido proceso y trabajo, indicando que se han venido adoptando medidas tendientes a recuperar el espacio público en la ciudad de Tunja que lo han afectado como vendedor informal. Por lo anterior, pretende se ordene a las entidades demandadas que sea garantizado un plan de reubicación o alternativas socioeconómicas dignas que le permitan desarrollar su actividad laboral.

**2.- Hechos:**

El apoderado del accionante, manifiesta que el actor desde hace varios años ha ejercido pacíficamente la actividad de comercio informal en la carrera 11 con calle 18 del centro del Municipio de Tunja, concretamente en el sector de la Plazoleta Bancaria, desarrollando su actividad con pleno conocimiento por parte de las autoridades municipales y que al ser

miembro de la Cooperativa COOVENAME, le es permitido el comercio de frutas y verduras en la referida zona, circunstancia que legitima el desarrollo de su actividad laboral.

Señala que el accionante presenta una disfuncionalidad en su pierna derecha debido a una "Poliomielitis", condición especial que lo ha llevado a dedicarse al comercio informal para lograr su subsistencia y la de su familia, como quiera que se le dificulta caminar normalmente e ingresar al sector formal de la economía.

Agrega que en su núcleo familiar hay menores de edad y un hijo con discapacidad cognitiva que requiere especiales cuidados, afirmando que tanto el demandante como hijo en condiciones de discapacidad dependen de esa actividad informal para subsistir.

Aduce que a partir de la entrada en vigencia del actual Código Nacional de Policía, en el cual se establecen medidas dirigidas a recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes y comerciantes informales, la Policía Nacional ubicó vallas que impiden el trabajo en la zona ya mencionada, indicando que *"ha sido obligado en ocasiones por parte de la policía o vecinos del sector -especialmente los dueños de los establecimientos bancarios- a rotar frecuentemente con su chaza y dedicarse a su actividad en condiciones incómodas e indignas, hacinado y sin poder sentarse durante varias horas al día"* situación que según el demandante ha reducido significativamente sus ingresos. Añade que actualmente sigue ejerciendo su labor como vendedor informal.

Por último, manifiesta que las anteriores medidas han sido ejecutadas sin orden policial o administrativa debidamente notificada, desconociendo la sentencia C-211 de 2017, según la cual todas las medidas de recuperación de espacio público deben ofrecerse alternativas de reubicación en condiciones dignas. Agrega que luego de realizar indagaciones ante las autoridades competentes, no le han informado ni de órdenes administrativas, ni de medidas de reubicación o alternativas económicas para su situación de vendedor ambulante.

### **3.- Trámite procesal surtido en primera instancia (fl. 37 y 168-169):**

Por auto de fecha dieciocho (18) de mayo del dos mil diecisiete (2017) se admitió la acción de tutela, se ordenó notificar al representante legal del MUNICIPIO DE TUNJA y a la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL haciéndoles entrega del libelo tutelar y sus anexos; de igual forma, se concedió el término de dos (2) días, para que ejercieran el derecho de defensa y contradicción y allegaran los informes pertinentes.

Con auto de fecha 25 de mayo de 2017, se resolvió sobre solicitud de pruebas de la parte actora y se requirió un nuevo informe al Municipio de Tunja.

#### **4.- Contestación de las entidades accionadas:**

**4.1.- NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL: (fl. 49-51):** A través del comandante de la Policía Metropolitana de Tunja, se informó que el demandante ha venido realizando actividades de ventas de cigarrillos al menudeo y dulces de diferentes marcas más no de frutas y verduras, y por solicitud de la ciudadanía y comerciantes del sector lo han tenido que retirar del espacio público en varias oportunidades, acciones que ha venido realizando con la Alcaldía de Tunja.

Manifiesta que la Policía Nacional, en especial la Metropolitana de Tunja ha sido respetuosa de los derechos fundamentales del accionante, invocando la improcedencia de la acción de tutela ante la inexistencia de una acción u omisión por parte de la autoridad demandada citando pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que se establece que *"sin la existencia de un acto concreto de vulneración a un derecho fundamental no hay conducta específica activa u omisiva de la cual proteger al interesado"*; además, indica que las actuaciones desplegadas han sido en procura de salvaguardar el bienestar de todos los ciudadanos primando el interés general sobre el particular.

Por último, adjunta oficio sin número de fecha 18 de mayo de 2017 dirigido al Comandante de la Estación de Policía de Tunja y suscrito por el Comandante de Espacio Público Estación de Policía de Tunja, en el cual se informa el procedimiento realizado al señor PIO RIVERA VARGAS, precisando que el accionante es vendedor informal que ha venido desarrollando su actividad en la carrera 11 con calle 18 y 19, vendiendo cigarrillos al menudeo y dulces de diferentes tipos; precisando que se le solicitó al accionante no ubicarse sobre la plazoleta bancaria teniendo en cuenta los diferentes requerimientos verbales de la administradora de la plazoleta bancaria y los gerentes de los bancos BBVA y DAVIVIENDA que solicitan seguridad para sus ahorradores al salir del banco, para evitar las diferentes modalidades de hurto en donde en algunas ocasiones resultan involucrados vendedores informales que actúan como informantes de esas bandas dedicadas al hurto, por lo cual el señor PIO RIVERA se ubicó a dos (2) metros en dirección al norte de la referida plazoleta.

Refiere que en aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia se le han hecho amonestaciones verbales por parte de los funcionarios de la Policía Nacional por la venta de los cigarrillos al menudeo, y que el referido vendedor ha incumplido el pacto de convivencia suscrito con la

alcaldía de Tunja, como quiera que el carné solo lo autoriza para vender frutas y verduras.

**4.2.- MUNICIPIO DE TUNJA (fl. 60-79):** A través de la Secretaría Jurídica del Municipio de Tunja, contestó la demanda de tutela, señalando que en efecto el demandante se encuentra afiliado a la Cooperativa de Vendedores Ambulantes y Estacionarios -COOVENAME-, encontrándose habilitado para vender su productos en la carrera 11 entre calle 18 y 19, pero siempre que cumpla con las condiciones acordadas en los pactos de cumplimiento y se respete el acto propio y la confianza legítima entre los vendedores que suscribieron el acuerdo y la Alcaldía Municipal.

Señala que las vallas no se instalaron en el lugar donde el accionante está ubicado y que la presencia de la Policía Nacional obedece a su deber legal de mantener el orden público, la tranquilidad y la salubridad pública, indicando que la administración municipal viene socializando el tema del espacio público junto con el Plan de Desarrollo que estableció la problemática de invasión del espacio público en el Municipio de Tunja.

En cuanto a la recuperación y protección del espacio público, señaló que corresponde a la administración velar por el cumplimiento de las reglas para la recuperación del espacio público, conforme al artículo 82 de la Constitución, buscando soluciones adecuadas a favor de la población más vulnerable con el objeto de hacer menos traumática la aplicación de tales programas. Menciona que la administración municipal ha venido socializando el tema de espacio público con el Plan de Desarrollo Vigente, estableciendo políticas de recuperación de espacio público y de relocalización o traslado organizado a lugares adecuados para los vendedores ambulantes.

Por último, manifiesta que el Municipio de Tunja está dando cumplimiento a las órdenes dictadas dentro del fallo de la acción popular radicado bajo el número 2004-00063 en conocimiento del Tribunal Administrativo de Boyacá, por tal razón se inició un proceso de recuperación de espacio público a través de jornadas de verificación o registro de vendedores informales, programas de formalización y reubicación de la actividad ambulante.

Finalmente, refiere que en aras de garantizar el principio de confianza legítima, la administración municipal viene renovando periódicamente PACTOS DE CONVIVENCIA en los cuales los Cooperados a COOVENAME en el pacto de convivencia y cumplimiento efectuado el día 01 de diciembre de 2016, dentro del cual, se dispuso –entre otros – la prohibición consistente en no invadir las rampas de acceso de discapacitados, compromiso incumplido por el accionante.

## **II. CONSIDERACIONES:**

### **1.- Problema jurídico:**

Corresponde al Despacho establecer si las entidades demandadas, a saber, el Municipio de Tunja y la Nación - Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional- Policía Metropolitana de Tunja, han causado vulneración o amenaza de los derechos y principios fundamentales relativos a la dignidad humana, el mínimo vital, la igualdad, el debido proceso, el trabajo, así como el principio de confianza legítima del señor PIO RIVERA VARGAS, como consecuencia de las actividades y las medidas adoptadas para la recuperación del espacio público en el Municipio de Tunja.

A efecto de resolver el problema jurídico se analizarán los siguientes aspectos: **i)** procedencia de la acción de tutela, **ii)** la protección constitucional a las personas en condición de discapacidad, **iii)** la protección del espacio público y el derecho al trabajo de vendedores informales, **iv)** la protección constitucional a vendedores informales en situación de discapacidad, **v)** principio de confianza legítima, **vi)** normatividad en materia de protección del espacio público, **vii)** compromisos adquiridos entre el Municipio de Tunja y la Cooperativa Coovename y, **viii)** caso concreto.

### **2.- Marco jurídico y jurisprudencial aplicable:**

#### **2.1.- Procedencia de la acción de tutela.**

La acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y 1834 de 2015, como mecanismo directo y expedito para la protección de derechos fundamentales, permite a las personas reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los mismos, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, siempre que no se disponga de otro medio de defensa judicial, o que se trate de impedir la configuración de un perjuicio irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.

Este mecanismo procesal está dotado de una serie de características que lo hacen particular frente a los demás mecanismos procesales instituidos en el ordenamiento jurídico para la defensa de los derechos de los ciudadanos. Entre estas características se pueden destacar la titularidad *in genere*: puede ser instaurada por cualquier persona sea natural o jurídica; se ventila mediante un procedimiento breve, preferente y sumario que *garantiza a la persona la protección inmediata de sus*

*derechos constitucionales fundamentales*<sup>1</sup>, materializando con ello el principio de inmediatez que implica una pronta respuesta; y finalmente, una de sus principales características es la subsidiariedad, que efectiviza su procedencia de manera directa siempre y cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial, o bien de manera indirecta cuando a pesar de existir otro medio, se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable.

## **2.2.- De la protección constitucional a las personas en condición de discapacidad.**

El relación con la especial protección que debe dispensar el Estado a aquellas personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad, la Constitución Política establece en su artículo 13, que **"el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometa"**; en consonancia con dicha disposición constitucional, el Artículo 47 Superior prevé que **"el Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación, e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales, y psíquicos a quienes se les prestará la atención especializada que requieran"**.

Sumado a lo anterior, el Artículo 54 Superior establece el deber del Estado de garantizar a los discapacitados un trabajo acorde con sus condiciones de salud, señalando expresamente: **"El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud"**.<sup>2</sup>

Es así que tales preceptos constitucionales son la base fundamental de medidas de protección en favor de las personas que se encuentran en situación de discapacidad, tal como lo ha referido la Corte Constitucional al señalar:

*La Constitución Nacional en sus artículos 13, 47, 54 y 68: "impone a las autoridades públicas (i) la obligación de abstenerse de establecer diferenciaciones fundadas en discapacidades físicas, mentales o sensoriales; y (ii), el deber de adoptar medidas de discriminación positiva en favor de las personas con discapacidad para que puedan disfrutar, en igualdad de condiciones, de sus derechos y libertades, lo que implica su plena inclusión social como manifestación de la igualdad real y efectiva; (iii) dentro de dichas medidas, la Constitución contempla aquellas relativas al ámbito laboral acorde con*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T 559 de 1992.

<sup>2</sup> Corte Constitucional T-630 de 2008

*las condiciones de salud de esta población y "la formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran", así como la educación para las personas con limitaciones físicas o mentales.<sup>3</sup>*

En ese mismo sentido, el Máximo Tribunal Constitucional ha precisado<sup>4</sup>:

*"las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección por parte del Estado y de la sociedad en general, por lo que, tanto instituciones como individuos deben facilitar de una forma activa el ejercicio de los derechos de este sector de la población... Por ende las personas en situación de discapacidad deben ser tuteladas en primer lugar (i) mediante la prohibición de medidas negativas o restrictivas que constituyan obstáculos o barreras para hacer efectivos sus derechos; y en segundo término (ii) mediante medidas de acción positiva o acciones afirmativas de tipo legislativo, administrativo o de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos de dicho colectivo de personas. En este último caso dichas medidas no deben ser entendidas como una forma de discriminación, sino como una preferencia que tiene como fin promover la integración social o el desarrollo individual de las personas en situación de discapacidad para su integración efectiva en la sociedad."*

De acuerdo a lo antes expuesto, encuentra el Despacho que el accionante ostenta la calidad de sujeto de especial protección toda vez que se encuentra en un estado de vulnerabilidad por causa de su condición de discapacidad física y su precaria condición económica, circunstancias que determinan la procedencia de la acción de tutela e aras de establecer la ocurrencia de una vulneración de sus garantías de orden constitucional.

La parte actora invoca la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad, el debido proceso, el trabajo, el mínimo vital, la igualdad y el principio de confianza legítima señalando que ha venido ocupando desde hace varios años el espacio público en el sector de la carrera 11 con calle 18 del Municipio de Tunja, siendo afiliado a la Cooperativa de Vendedores Ambulantes -COOVENAME-. Agrega que su condición física derivada de una disfuncionalidad de su pierna derecha como consecuencia de las secuelas de una enfermedad de poliomeilitis que sufrió hace mucho tiempo, le impiden moverse con facilidad, viéndose notoriamente afectado por las medidas que ha venido implementando el Municipio de Tunja y la Policía Nacional para la recuperación del espacio público.

### **2.3.- De la protección del espacio público y el derecho al trabajo de vendedores informales.**

<sup>3</sup> T-630 de 2008

<sup>4</sup> En sentencia T- 474 de 2014, M.P. Dr. Alberta Rojas Rias se cita la sentencia C-606 de 2012 de la M.P. Ora. Adriana María Guillén Arango.

En relación con el deber del Estado de proteger y garantizar el espacio público en contraposición del derecho al trabajo de las personas que se dedican al comercio informal ambulante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido dicha problemática, precisando que sin llegar a desconocer que el interés general de preservación del espacio público<sup>5</sup> debe prevalecer sobre el interés particular de los vendedores ambulantes, resulta imperioso conciliar de forma proporcional y armoniosa los derechos en conflicto.

En esa medida, en sentencia T-334 de 2015 la Corte Constitucional señaló que están permitidos constitucionalmente las políticas de desalojo de vendedores informales del espacio público siempre que se les brinde como alternativa la de acogerse a políticas públicas que garanticen su reubicación o el desarrollo de una actividad laboral que les garantice que no queden desamparados por el Estado. Fue así que la Corte indicó expresamente:

*"En esta medida, para la Corte el ejercicio de las potestades administrativas dirigidas a recuperar el espacio público, debe guardar armonía y cumplir los demás mandatos constitucionales, especialmente, el respeto por los derechos fundamentales de quienes puedan resultar perjudicados por esas actuaciones.*

*Por consiguiente, los planes o políticas de recuperación del espacio público que ejecuten las autoridades, que implique limitación de derechos para las personas que realizan actividades informales en el mismo, deben contemplar medidas alternativas que las protejan a fin de hacer menos traumática la aplicación de tales programas.*

*Para lograr dicho cometido, esta Corporación, en Sentencia T-773 de 2007, señaló que al momento de diseñar y ejecutar las políticas, programas y medidas de recuperación del espacio público, las autoridades competentes tienen el deber constitucional de estudiar la situación de los ocupantes del espacio público con toda la diligencia, prolijidad y sensibilidad social que esta requiere, haciendo énfasis en la incorporación de variables socioeconómicas reales dentro del proceso de formulación y ejecución señalado, con el propósito de evitar el acaecimiento de efectos contrarios al goce efectivo de los derechos fundamentales. Lo que se debe propender, en definitiva, es garantizar estos derechos, a través de decisiones complementarias que hagan parte integrante de la política, programa o medida buscada.*

*Si lo anterior no es posible, concluye la sentencia en comento, "el adelantamiento de la política, programa o medida resultará, por su*

---

<sup>5</sup> Constitución Política, Art. 82

*propia naturaleza y por sus efectos, contrario al orden constitucional y en especial al goce efectivo de los derechos fundamentales (art. 2, C.P.), incluso si se ampara formalmente en el cumplimiento de un determinado cometido estatal, como el de preservar el espacio público.”*

Adicionalmente, en tratándose de la protección de los derechos al trabajo y al mínimo vital en relación con la implementación de medidas de protección del espacio público, la Corte Constitucional ha concluido, por lo general, que la acción de tutela constituye el mecanismo de defensa judicial apropiado en atención a que los mecanismos ordinarios existentes para controlar las actuaciones de la administración se consideran ineficaces, y además se pretende evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Agrega el Máximo Tribunal Constitucional que tal situación adquiere mayor connotación en el caso de que el accionante se encuentre en circunstancias apremiantes que justifican la intervención del juez constitucional, pues tales personas, además de encontrarse en un contexto socio-económico adverso, recurren a la venta informal de productos en lugares públicos porque no pueden acceder en condiciones más favorables del mercado laboral, ya sea por alguna pérdida de aptitudes laborales o por los niveles de desempleo existentes.<sup>6</sup>

En esos términos, deberá el juez constitucional analizar el caso concreto a efectos de constatar si las actuaciones adelantadas por las autoridades encaminadas a la recuperación del espacio público han sido razonables y han propendido por el respeto de los derechos fundamentales de las personas que ocupan zonas de espacio público con sus actividades de comercio informal, quienes por lo general son personas que por sus condiciones económicas, sociales o culturales no han logrado acceder a otros programas laborales formales.

Las personas que se dedican a las ventas informales en espacios públicos son clasificadas de distinta manera según la forma y el espacio en el que desarrollen su actividad, así:

*“(a) vendedoras o vendedores **informales estacionarios**, que se instalan junto con los bienes, implementos y mercancías que aplican a su labor en forma fija en un determinado segmento del espacio público, excluyendo el uso y disfrute del mismo por las demás personas de manera permanente, de tal forma que la ocupación del espacio subsiste aun en las horas en que el vendedor se ausenta del lugar –por ejemplo, mediante una caseta o un toldo-; (b) vendedoras o vendedores **informales semi-estacionarios**, que no ocupan de manera permanente un área determinada del espacio público, pero que no obstante, por las características de los*

---

<sup>6</sup> T-481 de 2014

*bienes que utilizan en su labor y las mercancías que comercializan, necesariamente deben ocupar en forma transitoria un determinado segmento del espacio público, como por ejemplo las personas que venden perros calientes y hamburguesas, o quienes empujan carros de fruta o de comestibles por las calles; y (c) vendedoras o vendedores **informales ambulantes**, quienes sin ocupar el espacio público como tal por llevar consigo -es decir, portando físicamente- los bienes y mercancías que aplican a su labor, no obstruyen el tránsito de personas y vehículos más allá de su presencia física personal.”<sup>7</sup>*

#### **2.4.- De la protección constitucional a vendedores informales en situación de discapacidad.**

Como regla general, la Corte Constitucional para el amparo de los derechos al trabajo y al mínimo vital de quienes desarrollan actividades comerciales en el espacio público, ha ordenado la integración de tales personas a programas de reubicación, ofertas laborales o alternativas económicas. Luego para el caso de personas que además de dedicarse a dichas actividades de comercio informal, se encuentran en condición de discapacidad y por razón de su condición física no se cuenta con la posibilidad de procurarse fuentes de ingreso en condiciones de igualdad, la protección dispensada ha de ser más amplia. Es así que se ha precisado:

*“En este tipo de casos no basta que a los reclamantes los integren en algún programa, sino que el mismo debe ser sensible a la situación de discapacidad y a las necesidades propias de esta población. Para ellos la intervención es más intensa y desproporcionada, pues bajo el argumento del deber de preservar el espacio público, se le quita a una persona la posibilidad de procurarse una vida en condiciones dignas sin alternativas económicas viables, y se le somete a la difícil labor de conseguir nuevas fuentes de ingresos sin consideración a sus limitaciones físicas.”<sup>8</sup>*

#### **2.5- Del principio de confianza legítima.**

Tal como lo ha definido la Corte Constitucional, el principio de confianza legítima está dirigido a garantizar estabilidad respecto de situaciones que jurídicamente pueden ser alteradas, protegiendo a los ciudadanos frente a cambios bruscos e intempestivos ejecutados por las autoridades competentes; tal principio no cobija derechos adquiridos, sino que opera frente a expectativas legítimas de los administrados, de que

---

<sup>7</sup> Sentencia T- 772 de 2003 M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, T-481 de 2014

determinadas circunstancias, que en principio, son contrarias al derecho y se han permitido desarrollar en un lapso prolongado, no van a ser variadas abruptamente.

Para el caso de los vendedores informales, se les vulneraría el principio en mención si demuestran que sus conductas comerciales las han desarrollado en el espacio público con anterioridad a la intervención de la administración bajo la convicción de no estar contrariando las disposiciones legales, generándose la apreciación legítima de que sus actividades eran jurídicamente aceptadas<sup>9</sup>.

Al respecto, en sentencia T-231 de 2014 la Corte Constitucional señaló:

*"[...] el principio de confianza legítima, conjuntamente con el respeto por el acto propio, son manifestaciones concretas del principio de buena fe, aplicables a las políticas de recuperación del espacio público y a garantizar el derecho al trabajo de los comerciantes informales ocupantes de él. Principios que constriñen a la administración a respetar los compromisos que ha adquirido y a reconocer la garantía de durabilidad y estabilidad de situaciones que ha respaldado expresa o tácitamente. Igualmente, obligan a la administración a adoptar medidas con suficiente preaviso para mitigar el impacto de la recuperación del espacio público, como planes de reubicación, orientaciones acerca de otra actividad económica u otra zona para ejercer su trabajo, lo anterior dependiendo del grado de afectación."*

## **2.6.- Preservación del espacio público en el Municipio de Tunja:**

Ahora bien, en relación con la preservación del espacio público, debe indicarse que el Municipio de Tunja, mediante Decreto No. 0177 de 2015, se refirió al uso socioeconómico, la preservación, recuperación y sostenibilidad del espacio público señalando las etapas del procedimiento administrativo de recuperación del espacio público, así:

- i.) La publicación del acto administrativo a través de la página web o en medios que garanticen su divulgación, el cual no durará menos de 10 días hábiles para el conocimiento de la población en general y vendedores informales.*
- ii.) Seguidamente los vendedores informales que comprueben ser beneficiarios del principio de confianza legítima, cuentan con 15 días para registrarse en un censo que se llevará cabo en la zona objeto de recuperación, la condición de ser beneficiario de tal principio podrá demostrarse con:*

---

<sup>9</sup> T-481 de 2011

- Carné de vendedor ambulante expedido por la administración municipal
- Licencias y permisos expedidos por parte de la administración municipal
- Pactos o acuerdos entre la administración y los vendedores o sus representantes gremiales.
- Pronunciamientos o normatividad del Concejo Municipal que se refiera a los vendedores informales.
- Recibos de pagos de impuestos y/o servicios públicos correspondientes a las estructuras donde funciona el comercio informal.

*iii.) Posteriormente, el Alcalde Municipal contará con 10 días para expedir el acto administrativo que contendrá el listado definitivo de los vendedores informales destinados a la medida de recuperación del espacio público, las personas que hubieren demostrado o alegado la aplicación del principio de confianza legítima tendrán 15 días para concertar alternativa a la que se acogen para abandonar definitiva e inmediatamente el espacio público, y las personas a quienes no les aplique el principio procederán a abandonar el espacio so pena de decomiso por parte de la autoridad de policía, quien levantará el correspondiente acta con la firma de quienes intervengan y se pondrá los elementos bajo custodia.*

### **3.- CASO CONCRETO:**

De acuerdo a lo señalado en el escrito de la demanda, el demandante PIO RIVERA VARGAS, viene ejerciendo desde años atrás la actividad de vendedor informal en el Municipio de Tunja, ubicándose en la Carrera 11 con Calle 18, actividad ha venido ejerciendo bajo el conocimiento de las autoridades municipales como quiera que se encuentra afiliado a la Cooperativa de Vendedores Ambulantes y Estacionarios COOVENAME. Señala el actor que se ha visto afectado por las medidas que han venido adoptando las autoridades municipales y de policía en aplicación del nuevo Código Nacional de Policía, habida cuenta que han ubicado vallas en el sector donde desarrolla su actividad comercial, viéndose obligado frecuentemente a reubicarse con su chaza en diferentes lugares, en condiciones de hacinamiento, en circunstancias incómodas e indignas para su estado físico, agravado por la disfuncionalidad en su pierna derecha debido a una "poliomielitis" que le impide desplazarse con normalidad, lo que influye negativamente en los ingresos que percibe y que sirven de sustento a su núcleo familiar integrado por su compañera permanente y dos menores de edad, uno de ellos en estado de discapacidad cognitiva que requiere de especial cuidado.

Por su parte, la Policía Metropolitana de Tunja, afirmó que el demandante se dedica a la venta de cigarrillos al menudeo y dulces de diferentes marcas y no al expendio de frutas y verduras, precisando que por solicitud de la comunidad del sector se han realizado controles, llamados de atención, ordenándole al accionante reubicarse a dos (2) metros del lugar donde se encontraba. Adicionalmente, sostiene que por la venta de los cigarrillos al menudeo se le han realizado amonestaciones verbales por parte de funcionarios de la Policía conforme a las disposiciones de la Ley 1801 de 2016.

A su turno, el Municipio de Tunja en su escrito de contestación reconoció que el demandante se encuentra afiliado a la Cooperativa COOVENAME y puede vender sus productos en la referida zona, siempre que cumpla con las condiciones acordadas en los pactos de cumplimiento; explicando que la presencia de la autoridad judicial corresponde al cumplimiento de su deber legal de mantener el orden público dentro del marco del Plan de Ordenamiento Territorial en el cual se establecen planes y programas para el mejoramiento del espacio público, cuyas políticas no han sido aceptadas por algunos vendedores informales.

Conforme a lo expuesto por las partes y las pruebas allegadas al expediente, se tienen probados los siguientes hechos relevantes:

- El demandante, señor PIO RIVERA VARGAS ejerce la actividad comercial de vendedor informal desde hace varios años en el Municipio De Tunja y se encuentra afiliado a la Cooperativa de Vendedores Ambulantes y Estacionarios COVENAME<sup>10</sup> e integra la lista de vendedores informales del Municipio de Tunja, cuya actividad refiere a venta de confitería en la Carrera 11 (fl. 31, 91 165-166,)
- Que el demandante, presenta una discapacidad en la pierna derecha producto de las secuelas de una enfermedad denominada una poliomielitis que padeció hace algunos años, no obstante según lo informado por la EPS CONFAMILIAR, el señor PIO RIVERA no ha realizado solicitudes de trámites médicos ni existe autorización de algún servicio de salud ante la EPS, circunstancia que permite inferir que el demandante si bien presenta una discapacidad en su pierna derecha, actualmente no se encuentra pendiente de la realización de procedimientos médicos. (fl.194).
- El demandante convive con la señora LUZ HERMINDA GERENA PAEZ, y tiene a su cuidado dos menores de edad MIGUEL ANGEL RIVERA GERENA y SNEYDER ALEJANDRO GERENA PAEZ quien padece varias discapacidades requiriendo mayores cuidados y pese

---

<sup>10</sup> Certificado de existencia y representación legal COVENAME Fl. 184-186

a que el señor PIO RIVERA no tiene relación de consanguinidad con este menor ha hecho las veces de padre desde hace más de diez años, brindándole el cuidado y protección requeridos tal como refiere la señora LUZ HERMINDA en la declaración obrante al folio 54 del expediente. (fl. 28-30).

- Que el señor PIO RIVERA VARGAS ha sido retirado en varias ocasiones de la zona pública donde ejerce su actividad informal, ha sido objeto de amonestaciones por parte de la Policía Nacional por comportamientos relacionados con la salud pública, fue reubicado a dos (2) metros del lugar donde se ubicada inicialmente, que se le han formulado requerimientos verbales solicitando que no se ubique en la plazoleta bancaria ni en una rampa de acceso a personas discapacitadas, por lo que en varias oportunidades el demandante se ha visto conminado a desplazarse del lugar habitualmente utilizado. (fl.4, 49, 51)

De lo anterior, es dable concluir que si bien es cierto que al señor PIO RIVERA VARGAS no se le ha desalojado de manera definitiva, ni se le ha despojado de los productos que vende de manera informal, también lo es que si le han sido aplicadas medidas tales como llamados de atención, requerimientos verbales, amonestaciones y reubicaciones que no se compadecen con el tratamiento especial de que es beneficiario como consecuencia de su estado de disminución física, habida cuenta que el hecho de ordenarle de manera constante su desplazamiento de un lugar a otro, hace más ardua su labor, creando obstáculos que le impiden ejercer de manera plena su derecho al trabajo, afectando consecuentemente su mínimo vital.

Ahora, en lo que tiene que ver con el amparo constitucional al principio de la confianza legítima en el caso concreto y teniendo en consideración lo explicado en las motivaciones precedentes, ha de dispensarse su protección en la medida en que las actividades de comercio informal desarrolladas por el accionante se encuentran permitidas de manera expresa por parte de la administración del Municipio de Tunja y prueba de ello es la afiliación del accionante a la Cooperativa de Vendedores Ambulantes y Estacionarios COVENAME.

Luego, aun cuando el Despacho no desconoce que a través de las políticas que se han implementado para la formalización y regulación de los comerciantes informales se han suscrito algunos compromisos<sup>11</sup>, al igual

<sup>11</sup> Se suscribió acta de compromiso el 29 de noviembre de 2006 entre el Municipio de Tunja, Policía Metropolitana de Tunja y COOVENAME en los siguientes términos: (fl. 108-110)

1. La administración Municipal se compromete a brindar apoyo técnico y cofinanciar la compra de inmuebles para llevar a cabo la reubicación de vendedores informales ambulantes y estacionarios pertenecientes a la Cooperativa COOVENAME.
2. Los inmuebles necesarios serán sugeridos por la cooperativa, y su compra y adquisición será concertado con el Municipio.
3. Los aportes del Municipio corresponderán solamente a un porcentaje del valor total del inmueble, los socios de COOVENAME se comprometen a cubrir el valor restante.
4. En la temporada navideña y hasta que finalice el proceso de reubicación, los vendedores informales utilizarán el chaleco distintivo y el carne vigente según la actividad, el valor de estos elementos será asumido por cada uno de los socios de la Cooperativa, y no podrán portarlos menores de edad.
5. Los vendedores deberán auto regular sus puestos, es decir manejar medidas estándares requeridos.

que aquellos previstos en el marco de la acción popular tramitada en el Tribunal Administrativo de Boyacá, bajo el radicado No. 2004-0063<sup>12</sup>, para el caso del accionante, señor PIO RIVERA VARGAS dada su condición de discapacidad no resultó acreditada en el plenario la adopción de medidas especiales de protección dada su condición de discapacidad. De tal manera que las autoridades municipales han desconocido las garantías del accionante, dejando de lado el trato especial de que es beneficiario dada su condición de sujeto de especial protección, como quiera que se ha interrumpido el normal desarrollo de su actividad de comercio informal.

Es así que su condición de discapacidad debe tener un peso significativo y un tratamiento especial que le genere una atención particular y no solo aquel trato derivado de su afiliación a la Cooperativa de Vendedores COOVENAME, siendo imperiosa la realización de un estudio particular que tenga en consideración la discapacidad del actor y que conlleve la valoración de su contexto socio-económico, adelantando las medidas pertinentes para garantizar la expectativa legítima y el mínimo vital del actor. Así, las gestiones que han de realizar las autoridades accionadas estarán dirigidas a integrar al accionante a un plan de manejo especial que le permita desarrollar adecuadamente su actividad de comercio informal, que deberá ser adecuado para sus condiciones de salud.

En esa medida, se dispondrá que de manera coordinada las autoridades accionadas realicen, dentro del marco de sus competencias, las acciones requeridas para garantizar al accionante la realización de su actividad de

---

6. La Policía Nacional efectuará el control respectivo, a través de los mecanismos que sean necesarios, respetando la dignidad humana y los derechos humanos, quedando prohibido la venta de productos de contrabando, ilícitos o pitaras por parte de los vendedores informales, la persona que sea sorprendida realizando esta actividad será retirada del lugar.

Luego, se suscribió un pacto de convivencia y cumplimiento de fecha 13 de agosto de 2008 entre Municipio, Personería, Cámara de Comercio de Tunja, Junta Directiva de la Cooperativa COOVENAME en el cual se establecieron los siguientes compromisos: (fl.118-121)

*"COOVENAME deberán cumplir con las siguientes obligaciones:*

- a) No ubicarse en cruces de las esquinas de las calles.*
- b) No ubicarse por ningún motivo sobre las rampas destinadas para las personas discapacitadas. (Subrayada fuera del texto original)*
- c) El puesto no superará una medida equivalente a 1,50 mts x 60 cms.*
- d) Deberá existir entre un puesto y otro una distancia equivalente a 2 mts*
- e) El afiliado a COOVENAME deberá portar el chaleco y carné, los cuales son intransferibles y podrán ser verificadas en cualquier momento por la Secretaría de Gobierno.*
- f) No se puede endosar o transferir el puesto a otras personas.*
- g) Se prohíbe exhibición de productos en las fachadas, rejas, ventanales de los establecimientos o centros comerciales.*
- h) Se prohíbe la ubicación de productos iguales o similares frente a un establecimiento que ejerza igual actividad comercial.*
- i) COOVENAVE se obliga a desfilas a personas que utilicen menores de edad y a quienes hayan sido judicializadas o detenidas con medida de aseguramiento.*
- j) Respetar a cada uno de los miembros y delegados que suscriben el pacto, por lo que consienten la realización de operativas para verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.*

*EL MUNICIPIO DE TUNJA, mientras se dispone de recursos económicos para adelantar planes de reubicación para recuperar el espacio público se compromete a:*

- a) Realizar operativas semanales de control y verificación de los compromisos adquiridos.*
- b) Incautar mercancías a productos de las vendedoras invasoras no reconocidos por la administración o amparadas por el principio de confianza legítima y a las afiliadas que incumplan la pactada.*

*LA CÁMARA DE COMERCIO se compromete a:*

- a) Desarrollar programas y proyectos de capacitación e información a vendedores ambulantes y su entorno familiar.*
- b) Capacitación y formación específica para mejorar la calidad de vida según las necesidades e iniciativas del sector."*

Finalmente, el 01 de diciembre de 2016 se suscribió otro Pacto de Convivencia entre el Municipio de Tunja y la Cooperativa COOVENAME se llegó a iguales compromisos que el anterior, adicionando lo siguiente para COOVENAME: (fl.140)

- a.) Conservar los lugares totalmente aseados durante y después del ejercicio de la actividad.*
- b.) Se prohíbe venta de pavora.*
- c.) Se prohíbe el sanida para los vendedores informales y cualquier conexión pirata a los servicios públicos.*
- d.) Los vendedores de alimentos se reubicarán en un lugar determinada, por ningún motivo podrán ubicarse en los esquinas y deberá tener certificación de manipulación de alimentos y seguridad industrial."*

<sup>12</sup> Fl176-182. Acción Popular. El 10 de agosto de 2004 se celebró audiencia de pacto especial de cumplimiento, donde intervino la Procuraduría Judicial para asuntos Administrativos, un delegado de la Defensoría del Pueblo, apoderado de la Cámara de Comercio, un delegado del Municipio de Tunja, en el cual se estableció lo siguiente:

*"Frente a la audiencia de pacto de cumplimiento y por la complejidad del problema, el Municipio hoy en sala se puede comprometer a presentar un proyecto de plan de acción sobre el manejo del espacio público a 15 de octubre del presente año, que será puesto a consideración del Concejo Municipal en cuanto corresponda a su aprobación, plan de acción que contemple las políticas de la administración al respecto y las diferentes propuestas de solución a ejecutar en las próximas años. De la misma manera se compromete a adelantar las acciones administrativas correspondientes con el fin de determinar la validez, ejecución, terminación a liquidación, tanto del convenio celebrado con la Cámara de Comercio como del contrato de arrendamiento celebrado por estas mismas partes con el señor HÉCTOR PEÑA VARGAS, relativos ambos a la reubicación de los vendedores ambulantes del casco histórico de la ciudad, allegando al Despacho los soportes correspondientes"*

El Tribunal Administrativo de Boyacá el 13 de diciembre de 2004 resolvió aprobar el anterior pacto especial de cumplimiento y designó un comité de verificación de cumplimiento de la sentencia integrado por el actor popular, Personera Municipal, un Delegado de la Procuraduría Regional de Boyacá y un delegado de la Defensoría del Pueblo.

comercio informal en condiciones dignas y acordes con su situación de discapacidad.

Lo anterior, teniendo en cuenta los preceptos constitucionales de "integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos"(art. 47, CP) y de "garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud"(art. 54, CP).

### **Conclusión:**

De acuerdo a los planteamientos jurisprudenciales citados y al análisis de los fundamentos fácticos y probatorios de la acción constitucional de la referencia, ha de concluirse lo siguiente:

**1.** Las personas en condición de discapacidad son sujetos que gozan de especial protección constitucional, que implica un doble compromiso para las autoridades: **i).** abstenerse de adoptar cualquier medida administrativa o legislativa que lesione el principio de igualdad de trato y **ii).** impulsar acciones positivas encaminadas a remover los obstáculos que en los ámbitos normativo, económico y social se opongan al pleno disfrute de los derechos de estas personas.

**2.** Cuando el administrado se hace acreedor al principio de confianza legítima, surge para la Administración la obligación de ofrecer alternativas económicas y de reubicación laboral a aquellos vendedores informales afectados con medidas de recuperación de espacios públicos. Medida que cobra mayor trascendencia en tratándose de personas en especial situación de vulnerabilidad como es el caso de quienes se encuentran en estado de discapacidad.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales al trabajo y mínimo vital, así como el principio de confianza legítima del señor PIO RIVERA VARGAS, de acuerdo a las motivaciones precedentes.

**SEGUNDO: ORDENAR** al **MUNICIPIO DE TUNJA** que en relación con el señor PIO RIVERA VARGAS y dentro de las 48 horas siguientes a la comunicación de esta providencia, elabore un plan de manejo integral que le permita al señor PIO RIVERA VARGAS la realización de su actividad de comercio informal en condiciones dignas y acordes con su situación de discapacidad, que deberá contener alternativas de ubicación y

formalización de la actividad de comercio informal autorizada al actor. De lo anterior, deberá remitir copia con destino a este proceso y deberá socializarlo con la Policía Metropolitana de Tunja.

**TERCERO: EXHORTAR** a la Policía Metropolitana de Tunja, para que los procedimientos relacionados con la preservación del espacio público en el Municipio de Tunja en que se incluya al señor PIO RIVERA VARGAS, se dé aplicación al plan de manejo diseñado por el Municipio de Tunja para el caso concreto.

**QUINTO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**SEXTO:** En el evento de no ser objeto de impugnación esta decisión, remítase ante la Corte Constitucional para su eventual revisión, dejándose las correspondientes constancias.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**ASTRID XIMENA SÁNCHEZ PÁEZ**  
Juez