

CIRCULAR EXTERNA No. 08

Para: Entidades públicas del orden nacional y territorial

De: MARTHA LUCÍA ZAMORA ÁVILA
Directora
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE-

Asunto: Recomendaciones para garantizar los derechos al trabajo y a la vivienda cuando se adoptan medidas encaminadas a recuperar el espacio público

Bogotá, D.C, 13 de julio de 2023

En desarrollo de la Ley 1444 de 2011 y del Decreto-Ley 4085 de ese mismo año, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) cuenta con competencias en materia de prevención del daño antijurídico. Bajo este marco normativo, a la ANDJE le corresponde impartir lineamientos y recomendaciones para que las entidades públicas adelanten una adecuada prevención y defensa de los intereses de la Nación¹.

Por su parte, el artículo 206 de la Ley 2294 de 2023, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2023 "Colombia potencia mundial de vida", creó el Sistema el Sistema de Defensa Jurídica del Estado como un conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar de manera coordinada la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico. Además, designó como coordinador del Sistema a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

De acuerdo con la información del Sistema Único Gestión e Información Litigiosa del Estado (eKOGUI), se registran un total de 331 procesos activos² en contra de las entidades públicas del orden nacional con pretensiones por un valor de 1,5 billones de pesos aproximadamente, por la causa *"violación o amenaza del goce al espacio público y defensa de bienes de uso público"*.

Por su parte, en lo que se refiere a la litigiosidad por esta causa de las entidades territoriales³, se pudo establecer que las principales líneas de demandas y condenas contra las ciudades capitales están relacionadas con la necesidad de armonizar la recuperación del espacio público con los siguientes asuntos: i)

¹ Ordinal 1º, artículo 6º del Decreto-Ley 4085 de 2011, modificado por el artículo 1º del Decreto 2269 de 2019.

² Reporte Ekogui, con corte al 31 de marzo de 2023.

³ *El litigio contra las ciudades capitales en Colombia*. ASOCAPITALES y Facultad de jurisprudencia de la Universidad del Rosario (2019), ISBN 978-958-52320-0-6

confianza legítima y trabajadores(as) informales⁴ y ii) confianza legítima y derecho a la vivienda digna en materia de reubicaciones y desalojos⁵.

Después de analizar la jurisprudencia reciente, tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, la Agencia pudo establecer que, en el ejercicio de la protección del goce efectivo al espacio público, es necesario determinar ciertos parámetros para que las entidades públicas puedan cumplir a cabalidad con su obligación constitucional de proteger este derecho colectivo, sin que ello derive en el incremento de la litigiosidad contra el Estado, cuando esa protección entra en colisión con el ejercicio de otros derechos, como lo son los derechos al trabajo y a la vivienda digna.

El documento consta de dos partes: i) la primera contiene consideraciones sobre los deberes de protección del espacio público a cargo del Estado; y ii) la segunda, imparte recomendaciones para garantizar los derechos al trabajo y a la vivienda digna cuando se adoptan medidas encaminadas a recuperar el espacio público.

I. Consideraciones sobre los deberes de protección del espacio público a cargo del Estado

1. El espacio público es el conjunto de bienes muebles e inmuebles que por su naturaleza, uso o afectación están destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas⁶. Estos bienes pueden ser bienes de uso público⁷, bienes fiscales⁸, áreas protegidas y de especial importancia ecológica⁹. También son considerados parte del espacio público los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados que estén destinados a

⁴ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencias SU-360 de 1999, SU-601A del 18 de agosto de 1999; T-521 del 20 de mayo de 2004; T-904 del 2 de noviembre de 2012 o T-499 del 22 de octubre de 2019.

⁵ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-617 del 13 de noviembre de 1995 y T-544 del 7 octubre de 2016.

⁶ Artículo 139 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC). Esta misma norma enlista lo que constituye el espacio público, así: “el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”. En el mismo sentido, artículo 5 de la Ley 9 de 1989, adicionado por el artículo 138 de la Ley 388 de 1997.

⁷ Artículo 674 del Código Civil: “Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.”

⁸ Artículo 674 del Código Civil: “Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”

⁹ Literal a) del artículo 2 del Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.

“a) Área protegida: Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.”

la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, por lo que trascienden los intereses individuales de los(as) propietarios(as)¹⁰.

2. El espacio público es un derecho colectivo, exigible judicialmente, que implica un deber del Estado de proteger su integridad y de garantizar su destinación al uso común, a partir de la prevalencia del interés general sobre el particular¹¹.
3. Tiene naturaleza compleja porque las obligaciones en cabeza del Estado están dirigidas a evitar su menoscabo desde el punto de vista físico, social, cultural, urbanístico y jurídico¹². Así mismo, se rige por el principio de pluralidad; es decir, *"los entornos públicos están llamados a utilizarse de las más diversas formas, siempre y cuando resulten respetuosas de su integridad y no impongan cargas desproporcionadas a las personas"*¹³. En otras palabras, *"la integridad del espacio público resulta crucial para la protección de la faceta material o prestacional del principio democrático"*¹⁴.
4. Para garantizar su efectiva protección, la Constitución Nacional y la ley han establecido que el Estado debe velar por la integridad del espacio público y garantizar su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular¹⁵.
5. A nivel territorial, la función de protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común se encuentra asignada a los municipios y distritos, entidades que tienen a su cargo: a) competencias regulatorias y b) de gestión, vigilancia y control¹⁶.

¹⁰ Artículo 5 de la Ley 9 de 1989, adicionado por el artículo 138 de la Ley 388 de 1997.

¹¹ Artículo 4 Ley 472 de 1998. "Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: (...)

d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; (...)

Parágrafo. Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley."

¹² Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia C-062 del 17 de marzo de 2021.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia C-253 del 6 de junio de 2019. También sentencias T-772 del 4 de septiembre de 2003 y C-211 del 5 de abril de 2017.

¹⁵ Artículo 82 de la C.N.

¹⁶ Así mismo, les corresponde definir las condiciones para el aprovechamiento económico del espacio público, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 2079 de 2021, que modifica el artículo 7º de la Ley 9ª de 1989, que señala: "ARTÍCULO 7. Los Concejos Municipales y Distritales podrán, de acuerdo con sus competencias, crear entidades responsables de administrar, defender, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión. // Así mismo, el alcalde Municipal o Distrital en el marco de sus competencias podrá crear dependencias u organismos administrativos, otorgándoles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica. // Los alcaldes municipales y distritales mediante decreto reglamentarán lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Así mismo, podrán entregar a particulares la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes de uso público, utilizando el mecanismo contenido en el Capítulo XVI de la Ley 489 de 1998. Igualmente podrán expedir actos administrativos que permitan la ocupación temporal de dichos bienes, considerando en ambos casos lo dispuesto por el artículo 63 de la Constitución. // Cuando las áreas de cesión para las zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos municipales. Si la compensación es en

6. Las competencias regulatorias son, principalmente, las siguientes¹⁷:

- ✓ Emitir la regulación sobre limitaciones o restricciones en el espacio público. Esta regulación debe enmarcarse en los lineamientos generales que fijó el legislador, en especial, a través de la Ley 388 de 1997 y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (en adelante CNSCC)¹⁸.
- ✓ Definir las políticas y estrategias de gestión y protección del espacio público en cada municipio.
- ✓ Elaborar y coordinar el sistema general de espacio público como parte del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).
- ✓ Desarrollar la estandarización de los elementos del espacio público.
- ✓ Determinar en casos concretos qué limitaciones de acceso al espacio público son admisibles¹⁹.
- ✓ Reglamentar, en su jurisdicción, las condiciones para la realización de actividades peligrosas y los requisitos para la prevención y atención de incendios²⁰.
- ✓ Establecer los perímetros para la restricción del consumo de sustancias alcohólicas o psicoactivas en el espacio y los lugares públicos cercanos a los establecimientos educativos. La delimitación debe ser clara y visible para los(as) ciudadanos(as), informando del espacio restringido²¹.

dinero, se deberá asignar su valor a los mismos fines en lugares apropiados según lo determine el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. Si la compensación se satisface mediante otro inmueble, también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según lo determine el mismo plan. // Los aislamientos laterales, paramentos y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero ni canjeados por otros inmuebles. PARÁGRAFO 1. Se presume de derecho que en los actos y contratos que se expidan y suscriban para el aprovechamiento económico del espacio público, se encuentra contenida la cláusula de reversión contenida en el Artículo 14, Numeral 2 y 19 de la Ley 80 de 1993 y Artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, la cual operará una vez se extinga el plazo dispuesto en los actos y contratos.

PARÁGRAFO 2. Para la intervención u ocupación de los espacios públicos, la entidad administradora del espacio público o el tercero encargado no requerirá de la obtención de licencia de ocupación e intervención.

PARÁGRAFO 3. El ejercicio de las competencias contenidas en los incisos 1 y 2 de este artículo, referidas a los Concejos y Alcaldes Municipales y Distritales, se cumplirán con estricta sujeción a lo dispuesto por la Ley 617 de 2000 y todas aquellas normas que sobre responsabilidad fiscal se encuentren vigentes."

¹⁷ Artículo 17 del Decreto 1504 de 1998, compilado en el artículo 2.2.3.3.2 del Decreto 1077 de 2015. La Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales, consagra algunas atribuciones, en materia de espacio público para los concejos distritales y las juntas de administradoras.

¹⁸ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia C-265 del 16 de abril de 2002.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Parágrafo 2º, artículo 30 de la Ley 1801 de 2016.

²¹ Parágrafo 3º, artículo 34 de la Ley 1801 de 2016.

- ✓ Determinar, mediante acto motivado, las actividades peligrosas, las fiestas o eventos similares, a los que se prohíbe el acceso o participación a los niños, niñas y adolescentes²².

7. Las competencias de gestión, vigilancia y control son, principalmente, las siguientes:

- ✓ Articular con las distintas entidades nacionales²³ la planeación, diseño, construcción, mantenimiento, conservación, restitución, financiación y regulación del espacio público.
- ✓ Desarrollar los mecanismos de participación en el espacio público para incluir a la ciudadanía en los procesos de gestión y planificación.
- ✓ Evitar la ocupación indebida del espacio público, so pretexto del ejercicio de una actividad económica²⁴.
- ✓ Impedir que se ejecuten obras para parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en bienes de uso público o en el espacio público²⁵.
- ✓ Evitar que los particulares se apropien de ese espacio; que restrinjan su acceso y uso y que se creen privilegios sobre el espacio público en detrimento del interés general²⁶.
- ✓ Adelantar procedimientos policivos, en coordinación con la Policía Nacional²⁷, para la restitución del espacio público²⁸.

²² Artículos 36 y 37 de la Ley 1801 de 2016.

²³ En esta función intervienen los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Ambiente y Desarrollo Sostenibles. Ver: Artículos 85 de la Ley 388 de 1998, 21 del Decreto 3570 de 2011 y 208 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente.

²⁴ Ordinal 10 del artículo 92; y ordinal 6º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016. Respecto de este último, la Corte Constitucional, sentencia C-489 del 22 de octubre de 2019, declaró la inexequibilidad de los verbos "promover" y "facilitar" que estaban inicialmente incluidos en la prohibición.

²⁵ Apartado a) del artículo 135; y ordinal 2º del artículo 140 de la Ley 1806 de 2016.

²⁶ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencias C-108 del 10 de febrero de 2004 y C-265 del 16 de abril de 2002. En esta última se indicó: *"La posibilidad de gozar del espacio público se eleva al rango de derecho colectivo específicamente consagrado en la Constitución, la cual exige al Estado velar por su protección y conservación impidiendo, entre otras cosas, (i.) la apropiación por parte de los particulares de un ámbito de acción que le pertenece a todos, (ii.) decisiones que restrinjan su destinación al uso común o excluyan a algunas personas del acceso a dicho espacio (iii.) la creación de privilegios a favor de los particulares en desmedro del interés general."*

²⁷ Artículo 236 de la Ley 1801 de 2016.

²⁸ El artículo 203 de la Ley 1801 de 2016 señala una competencia residual para los gobernadores departamentales, tratándose de espacio público. Así, dispone que cuando a las autoridades de Policía distrital o municipal se les dificulte, por razones de orden público, adelantar un procedimiento policivo o ejecutar las órdenes de restitución, por solicitud del alcalde distrital o municipal, o de quien solicita la intervención de la autoridad de Policía, asumirá la competencia el gobernador o su delegado.

- ✓ Sancionar, con el respeto de los principios constitucionales²⁹, las faltas que se comentan contra el espacio público, consagradas principalmente en el CNSCC y a través de los procedimientos previstos en ese mismo Código³⁰
- 8. Aunque la regla general es que se debe garantizar el acceso más amplio e igualitario posible al espacio público³¹, las autoridades pueden proceder a la imposición de restricciones, las cuales deben responder a argumentos de índole constitucional, vinculados a la imperativa protección de valores o principios básicos y en donde no concurra una medida menos lesiva en términos de garantía de ese acceso.
- 9. Cuando las autoridades impongan restricciones, deben observar las siguientes reglas:
 - ✓ Establecer que sean razonables, es decir, encaminadas a la satisfacción de otra garantía constitucional como, por ejemplo, la seguridad ciudadana, el derecho a la propiedad, la prestación de servicios públicos o el desarrollo de actividades culturales o artísticas³².
 - ✓ Determinar su viabilidad, es decir, que cumplan con los principios de legalidad y razón suficiente³³.
 - ✓ Velar porque estén suficientemente delimitadas, sean necesarias y superen criterios de proporcionalidad. De lo contrario, las restricciones al uso, goce o disfrute del espacio público que tengan como fundamento regulaciones vagas o excesivamente amplias y abstractas resultarían contrarias al ordenamiento jurídico³⁴.
 - ✓ Garantizar el debido proceso y no afectar desproporcionadamente derechos de personas o sujetos en situación de debilidad manifiesta³⁵.

²⁹ Dentro de los principios constitucionales relacionados con el derecho al debido proceso, se encuentran el principio de legalidad, el principio del juez natural, el principio de favorabilidad y el principio de presunción de inocencia, entre otros. Particularmente, para el procedimiento único de policía, el artículo 213 del CNSCC establece como principios de este procedimiento los siguientes: "la oralidad, la gratuidad, la inmediatez, la oportunidad, la celeridad, la eficacia, la transparencia y la buena fe."

³⁰ Los procedimientos para las sanciones relacionadas con las violaciones del espacio público están consagrados en el Libro Tercero, Título III (arts. 213 y ss.) del CNSCC. Allí se consagran los medios de policía, las medidas correctivas y el procedimiento único de policía. Corresponde a los inspectores de Policía, los alcaldes y las autoridades especiales de Policía adelantar el procedimiento verbal abreviado, regulado en los artículos 223 a 230 del CNSCC.

³¹ En este sentido, véase, entre otras, la sentencia C-253 del 6 de junio de 2019 de la Corte Constitucional.

³² Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencias C-265 del 16 de abril de 2002 y C-253 del 6 de junio de 2019.

³³ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia C-265 del 16 de abril de 2002.

³⁴ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia C-069 del 17 de marzo de 2023, sobre la prohibición de establecer restricciones al espacio público que se funden en expresiones vagas, imprecisas o indeterminadas.

³⁵ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia C-062 del 17 de marzo de 2021, en la se afirmó que no es posible la imposición de medidas correctivas a habitantes de calle que realicen necesidades fisiológicas en el espacio público, porque resulta desproporcionado si no existe una infraestructura sanitaria pública a la que esta población pueda acceder. Ver también, sentencia C-253 del 6 de junio de 2019.

II. **Recomendaciones para garantizar los derechos al trabajo y a la vivienda digna cuando se adoptan medidas encaminadas a recuperar el espacio público**

1. Cuando las autoridades no cumplen con sus competencias en materia regulatoria y de inspección, vigilancia y control, o lo hacen tardíamente o de forma inadecuada, pueden generarse expectativas en quienes usan inapropiadamente el espacio público, por ejemplo, las personas que, como actividad económica, realizan ventas informales o formales en este espacio sin permiso, o quienes lo destinan para su vivienda.
2. Sin embargo, cuando estas autoridades adopten medidas encaminadas a la recuperación del espacio, puede generarse una colisión entre los derechos al trabajo y a la vivienda digna con el derecho al uso y goce del espacio público.
3. Lo anterior adquiere una particular relevancia cuando las expectativas que se crean en estas personas puedan, eventualmente, llegar a ampararse en el principio de confianza legítima, el cual encuentra su fundamento en los principios de seguridad jurídica y de buena fe³⁶ y con él se *“amparan unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, que se materializan en comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas, por lo que su aplicación debe ser ponderada en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático”*³⁷.
4. En la actualidad, la aplicación de este principio se produce especialmente en situaciones relacionadas i) con vendedores(as) informales, donde colisionan el derecho al trabajo y la recuperación del espacio público; y ii) la protección del derecho a la vivienda digna y la recuperación del espacio público.
5. Por esta razón, las autoridades involucradas en los procesos de recuperación del espacio público deben tener en cuenta que el principio de confianza legítima:
 - ✓ Es un mecanismo que protege a la ciudadanía en aquellos casos en los que la administración pública en su condición de autoridad, por acción o por omisión, crea expectativas sobre determinadas condiciones, generalmente, irregulares.
 - ✓ Genera una obligación para la administración pública de corregir las condiciones o circunstancias irregulares, de manera gradual y en el marco

³⁶ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia T-073 del 6 de febrero de 2017.

³⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia T1001-03-28-000-2018-00031-00(SU), del 29 de enero de 2019.

del respeto por los derechos fundamentales³⁸. En otras palabras, no implica que se legitimen a perpetuidad las situaciones que crean la expectativa de un derecho.

- ✓ Constituye la materialización del principio de seguridad jurídica en las relaciones del Estado con sus asociados, porque es una consecuencia lógica del principio de buena fe³⁹.
- ✓ Crea el deber para las autoridades de actuar diligentemente para evitar que, de forma prolongada, se ocupe del espacio público. De lo contrario, el(la) administrado(a) podrá pensar que su actuación se ajusta a derecho⁴⁰.

A. Uso y goce del espacio público y su ponderación frente al derecho al trabajo

1. Todas las actuaciones dirigidas a restituir el espacio público y a garantizar y conservar su uso común son legal y constitucionalmente válidas. Sin embargo, cuando la administración se enfrente a situaciones de ocupación indebida del espacio público por parte de vendedores(as) informales es necesario que esa restitución esté precedida de políticas públicas de índole socioeconómico que otorguen, en ciertos casos, medios para la protección del mínimo vital de las personas afectadas por la medida⁴¹. Lo anterior, porque el trabajo es un derecho que también está reconocido por normas constitucionales⁴² e internacionales⁴³.
2. Los/las vendedores(as) informales son todas aquellas personas que “se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia”⁴⁴, los cuales se clasifican en:

³⁸ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia T-237 del 30 de abril de 2015.

³⁹ Al respecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado explicó que el primer significado busca otorgar al ciudadano el derecho a prever y ordenar su trayectoria de vida y sus negocios, con un mínimo de estabilidad institucional, en un marco donde no cambian sus circunstancias con relación al Estado. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia 440123330020130005901(48762014), del 1 de septiembre de 2016.

⁴⁰ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia T-237 del 30 de abril de 2015.

⁴¹ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia C-211 del 5 de abril de 2017.

⁴² El artículo 25 de la C. N. dispone que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”. Ver también los artículos 38 (garantía del derecho de asociación); 39 (derecho a constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado); 47 (derecho a la previsión, rehabilitación e integración social); 48 (derecho a la seguridad social); 53 (Obligatoriedad de expedir el Estatuto del Trabajo y otorga rango de norma de la legislación interna a los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados); 54 (la obligación del Estado y los empleadores de ofrecer formación y habilitación profesional); 55 (derecho a la negociación colectiva para regular las relaciones laborales); y 56 (garantía del derecho de huelga).

⁴³ Ver, entre otros, los Convenios 29 (sobre el trabajo forzoso, 1930); 87 (sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948); 98 (sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949), 100 (sobre igualdad de remuneración, 1951); 105 (sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957); 111 (sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958).

⁴⁴ Parágrafo del artículo 2 de la 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” Estas categorías fueron inicialmente consagradas por la sentencia T-772 del 4 de septiembre de 2003, reiteradas por la sentencia C-211 del 5 de abril de 2017.

- ✓ Vendedores(as) ambulantes: son aquellos(as) que “realizan su labor, presentan diversas expresiones artísticas o prestan sus servicios recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando sus capacidades, un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías”⁴⁵.
 - ✓ Vendedores semi-estacionarios: son aquellos que “realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos, tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías”⁴⁶.
 - ✓ Vendedores(as) estacionarios: son aquellos(as) que “para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares”⁴⁷.
 - ✓ Vendedores(as) informales periódicos: son aquellos(as) que “realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas”⁴⁸.
 - ✓ Vendedores(as) informales ocasionales o de temporada: son aquellos(as) que “realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades, o eventos conmemorativos, especiales o temporadas escolares o de fin de año”⁴⁹.
3. Las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales deben tener presente que los/las vendedores/as informales son sujetos de especial protección constitucional, por sus condiciones de marginación social y precariedad económica⁵⁰. Por tanto, cuando sus derechos entren en tensión con el derecho al uso y goce del espacio público, les corresponde armonizar dicha tensión entre derechos⁵¹. En esa medida deben seguir las siguientes recomendaciones:

⁴⁵ Ordinal a) del artículo 3 de la Ley 1988 de 2019.

⁴⁶ Ordinal b) del artículo 3 de la Ley 1988 de 2019.

⁴⁷ Ordinal c) del artículo 3 de la Ley 1988 de 2019.

⁴⁸ Ordinal d) del artículo 3 de la Ley 1988 de 2019.

⁴⁹ Ordinal e) del artículo 3 de la Ley 1988 de 2019.

⁵⁰ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-073 del 3 de marzo de 2022 y T-090 del 2 de marzo de 2020.

⁵¹ Así lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-489 del 22 de octubre de 2019: “(...) si las razones prevalentes para que perviva la economía informal, derivan de problemas estructurales de la política de pleno empleo por parte del Estado, la ausencia de oportunidades que además origina desigualdad social, lo que corresponde es armonizar los derechos que se encuentran en tensión (...).”

- ✓ No incurrir en arbitrariedades, ni desconocer los postulados del Estado Social de Derecho al momento de recuperar el espacio público.
 - ✓ Respetar el derecho al trabajo de los(as) vendedores(as) informales con enfoque diferencial⁵².
 - ✓ Respetar el derecho al debido proceso, cuando la administración pública pretenda ejecutar planes de restitución o renovación del espacio público ocupado por trabajadores informales.
 - ✓ Notificar y dar previo aviso de los planes de restitución del espacio público y, de ser posible, concertarlos con las organizaciones de vendedores informales legalmente constituidas. La restitución del espacio público NO puede ocurrir de modo intempestivo.
 - ✓ Evaluar cuidadosamente las circunstancias concretas de las personas dedicadas al comercio informal involucradas en el procedimiento de restitución del espacio público.
 - ✓ Ofrecer a los(as) afectados(as) con la medida, diferentes alternativas de subsistencia⁵³.
 - ✓ Establecer medidas complementarias para que las personas puedan preservar sus ingresos mientras realizan su transición a la formalidad.
4. Para garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público, la ley estableció los lineamientos generales para la formulación de políticas públicas para los/las vendedores(as) informales⁵⁴:

⁵² Incluyendo todas las categorías de vendedores informales, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1988 de 2019

⁵³ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia T-231 del 9 de abril de 2014 o T-151 del 24 de mayo de 2021.

⁵⁴ Artículo 4º de la Ley 1988 de 2019. Así mismo, el artículo 5 de esta ley establece: "El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Trabajo y el Ministerio del Interior serán las entidades encargadas de la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales en un plazo de 12 meses. El Ministerio del Trabajo reglamentará los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de vendedores informales".

PARAGRAFO. Para la elaboración de la política pública de los vendedores informales, se tendrá en cuenta la participación de:

- a) Entidades de nivel nacional, departamental, distrital y municipal, y demás entidades que adelanten proyectos para los vendedores informales;
- b) Organizaciones de vendedores informales;
- c) Entes de control;
- d) La academia.

El Ministerio del Trabajo reglamentará los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de los vendedores informales". Corresponde al Departamento Administrativo de Planeación Nacional hacer el seguimiento técnico a la elaboración, formulación y ejecución de la política pública de los vendedores informales - artículo 6 de la Ley 1988 de 2019.

- ✓ Establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de esta población, y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas, implementando alternativas de trabajo formal para vendedores(as) ambulantes⁵⁵.
- ✓ Desarrollar programas de capacitación a vendedores(as) informales en diversas artes u oficios, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- ✓ Fomentar proyectos productivos para vendedores(as) informales.
- ✓ Reglamentar el funcionamiento de espacios o Locales Comerciales de Interés Social (LCIS), para promover la inclusión social y mejorar condiciones de vida de vendedores(as) informales.
- ✓ Establecer acciones de control y seguimiento que permitan evidenciar la evolución de la situación socioeconómica de la población, para la toma de decisiones.
- ✓ Impulsar investigaciones o estudios sobre los/las vendedores(as) informales, a fin de enfocar soluciones a sus problemas prioritarios.
- ✓ Desarrollar un sistema de registro, inscripción y carnetización de los vendedores informales, que permita identificarlos en el espacio público y caracterizarlos para la elaboración de las líneas de acción y los programas de la política pública.
- ✓ Identificar y registrar a las organizaciones de vendedores(as) informales legalmente constituidas y permitir que éstas participen en la construcción de las políticas públicas en la materia, así como en la veeduría de las acciones y programas realizadas como consecuencia de la implementación de la política pública.
- ✓ Actualizar permanentemente el registro de los/las vendedores(as) informales.
- ✓ Disponer de espacios seguros para las actividades que realizan los/las vendedores(as) informales.
- ✓ Posibilitar la vinculación de los/las vendedores(as) con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente a los diferentes mecanismos de

⁵⁵ En el mismo sentido, el artículo 7 de la Ley 1988 de 2019 señala: "En desarrollo del principio de descentralización, el Gobierno Nacional, y los entes territoriales desarrollarán programas, proyectos y acciones orientadas a garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales".

protección social, disponibles para esta población, en particular en materia de salud y protección a la vejez, sin perjuicio de la temporalidad⁵⁶.

5. Para la formulación de la política de uso y aprovechamiento del espacio público los entes territoriales contarán con el acompañamiento del Gobierno Nacional según el artículo 71 de la Ley 1955 de 2019⁵⁷.
6. La recuperación del espacio público que ha sido indebidamente ocupado es un deber de la administración pública que debe ejecutarse con el debido respeto por los derechos fundamentales. Esto evitará el incremento de la litigiosidad por esta causa.

B. Uso y goce del espacio público y su ponderación frente al derecho a la vivienda digna

1. El derecho a la vivienda digna ha sido garantizado por disposiciones nacionales⁵⁸ e internacionales⁵⁹ que, hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, del ordenamiento jurídico interno⁶⁰. En esa medida, el Estado tiene dos obligaciones conjuntas: el deber de fijar condiciones para hacer efectivo el derecho a una vivienda en condiciones dignas y la obligación de velar por la integridad del espacio público.
2. En el marco de la protección de ambos derechos se hace necesario, por parte de las autoridades, adelantar procedimientos policivos de desalojo para restituir el espacio público o bienes de uso público, cuando estos fueron ocupados de manera ilegal para ser habitados⁶¹.

⁵⁶ Esta función está en cabeza de los ministerios de Trabajo y Salud y Protección Social -artículo 8 de la Ley 1988 de 2019.

⁵⁷ Artículo 71. POLÍTICA DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO. El Gobierno nacional acompañará a los entes territoriales en la formulación de la política de uso y aprovechamiento del espacio público, a fin de procurar alternativas para los vendedores informales en el marco del principio de la confianza legítima y del derecho al trabajo. También promoverá su acceso a la seguridad social, según su capacidad de pago, y su acceso a los programas de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), promoviendo la capacitación y desarrollo de proyectos productivos. // PARÁGRAFO. Los Concejos Municipales y Distritales podrán reglamentar, previo estudio de impacto fiscal, que parte del cobro para el uso y aprovechamiento del espacio público se podrá destinar a programas de ahorro para la vejez.

⁵⁸ El artículo 51 de la C.N. consagra el derecho a la vivienda digna, así: *"Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda"*.

⁵⁹ Algunos instrumentos de derecho internacional que pueden destacarse sobre el particular son: i) El artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951); ii) el ordinal e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); iii) el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006); iv) el ordinal h) del inciso 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); iv) el ordinal c) del inciso 2 del artículo 20 del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

⁶⁰ En desarrollo de lo instituido por el artículo 93 de la C.N.

⁶¹ En efecto, el ordinal 1º del artículo 315 de la C.N., les confiere a los alcaldes el deber cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Concejo Municipal. Así mismo, el ordinal 2º establece que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio.

3. El desalojo es una medida legítima de protección de la propiedad y del espacio público, pero por su naturaleza, la administración debe ser especialmente cuidadosa en que no se convierta en un procedimiento que atente contra los derechos de las personas invasoras⁶².
4. Para determinar el alcance del derecho a la vivienda digna en el marco de procedimientos de desalojo, debe tenerse en cuenta que⁶³:
 - ✓ Las ocupaciones irregulares del espacio público afectan el interés general, frustran el desarrollo de las políticas públicas y no ofrecen soluciones de vivienda digna.
 - ✓ Las actuaciones de desalojo no están desprovistas de relevancia constitucional, sino que su espectro abarca derechos fundamentales y colectivos, entre, el uso y goce del espacio público.
 - ✓ No proceden suspensiones indefinidas de las órdenes de desalojo del espacio público para proteger el derecho a la vivienda digna. Ello desconocería el interés general que subyace a la protección del espacio público y la característica de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad que les otorgó la Constitución.
 - ✓ La suspensión debe ser limitada en el tiempo, mientras la administración adopta medidas que eviten la violación de derechos fundamentales.
 - ✓ El derecho a la vivienda digna tiene facetas de cumplimiento inmediato y otras de realización progresiva las cuales deben ser consideradas, reconocidas y respetadas por las autoridades en los procedimientos de desalojo.
5. Las autoridades locales y de policía, durante el trámite del procedimiento policivo de desalojo para recuperar el espacio público, deben implementar medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los(as) afectados(as), particularmente el derecho al debido proceso⁶⁴. En esa medida, se recomienda adelantar las siguientes actividades⁶⁵:
 - ✓ Verificar si los/las ocupantes son personas que no cuentan con recursos económicos para acceder a una vivienda, o se trata de sujetos de especial protección constitucional.

⁶² La Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente sobre esta materia. Al respecto ver, entre otras, las siguientes sentencias T-021 del 1 de febrero de 1995, T-472 del 16 de julio de 2009, T-282 del 12 de abril de 2011, T-556 del 12 de julio de 2011, T-528 del 5 de julio de 2011, T-284A del 12 de abril de 2012, T-437 del 12 de junio de 2012, T-637 del 13 de septiembre de 2013, T-417 del 2 de julio de 2015, T-544 del 7 de octubre de 2016, T-636 del 17 de octubre de 2017, T-247 del 26 de junio de 2018, SU-016 del 21 de enero de 2021 y T-427 del 6 de diciembre de 2021.

⁶³ A través de la sentencia SU-016 del 21 de enero de 2021, la Corte Constitucional unificó los criterios.

⁶⁴ Ver, entre otras, Corte Constitucional sentencia T-349 del 15 de mayo de 2012.

⁶⁵ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia SU-016 del 21 de enero de 2021.

- ✓ Realizar censos a partir de los cuales las autoridades puedan identificar sujetos de especial protección constitucional como niños, niñas adolescentes, personas en condición de discapacidad⁶⁶, mujeres cabeza de familia⁶⁷, víctimas del conflicto armado, población indígena, población migrante, personas de la tercera edad, entre otros.
 - ✓ Notificar la decisión de desalojo con un plazo suficiente y razonable a la población.
 - ✓ Suministrar a los interesados un plazo razonable para el desalojo⁶⁸.
 - ✓ Presentar planes de mitigación de los riesgos humanitarios que puedan generarse por el procedimiento.
 - ✓ Ofrecer alternativas temporales de vivienda, como albergues o subsidios de arriendo⁶⁹.
 - ✓ Ofrecer la implementación de medidas alternativas en el proceso de reubicación, o inclusión en planes alternos para las personas que resultarían desalojadas⁷⁰.
 - ✓ Abstenerse de efectuar desalojos cuando haga mal tiempo (lluvias o inundaciones) o de noche.
 - ✓ Ofrecer asistencia y recursos jurídicos efectivos a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos.
 - ✓ Adoptar soluciones concretas que permitan a las personas vulnerables y sujetos de especial protección acceder a soluciones definitivas y legítimas de vivienda digna⁷¹.
6. Cuando las diligencias de desalojo no son llevadas a cabo cumpliendo estos parámetros jurisprudenciales y las reglas del debido proceso, las autoridades

⁶⁶ En la sentencia T-437 del 12 de junio de 2012, concedió una acción de tutela presentada por una un ciudadano en situación de discapacidad, quien vivía con sus hijos, y que, frente a una orden de desalojo por ocupar un bien ubicado en una zona de espacio público, alegaba la vulneración de sus derechos fundamentales. La Corte explicó que la autoridad administrativa había vulnerado el principio de confianza legítima debido a que no se había ordenado ninguna medida de reubicación, a través de planes temporales o subsidios de arriendo.

⁶⁷ En la sentencia T-284A del 12 de abril de 2012, se analizó una tutela presentada por una madre cabeza de familia, madre de dos niños, por un proceso de restitución de un bien de propiedad del Estado en donde habitaba desde hacía más de 31 años. La Corte indicó que la administración debió ofrecer en este caso medidas alternativas de reubicación.

⁶⁸ En la sentencia T-527 del 5 de junio de 2011, la Corte encontró desproporcionado que una alcaldía pretendiera un desalojo inmediato de unos ocupantes, cuando durante 10 años no se realizó ninguna gestión encaminada a recuperar el espacio público.

⁶⁹ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia T-347 del 5 de junio de 2015.


⁷⁰ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia T-631 del 12 de septiembre de 2013.

⁷¹ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia T-544 del 7 de octubre de 2016.

son susceptibles de ser demandadas, principalmente, a partir de acciones de tutela y populares.

III. Conclusiones

1. Con el fin de evitar la litigiosidad contra el Estado, las autoridades públicas deben evitar que particulares se apropien del espacio público, que se restrinja su uso o acceso de forma injustificada; y que se creen privilegios sobre el espacio público en detrimento del interés general⁷².
2. La confianza legítima protege las expectativas de las personas que han ocupado indebidamente el espacio público para cubrir sus necesidades de trabajo o de vivienda, con el fin de que no se genere una transformación abrupta de sus condiciones que afecte un conjunto de derechos fundamentales.
3. Si se configura el principio de la confianza legítima respecto de la ocupación del espacio público por parte de algunas personas, las autoridades deben evitar actuaciones arbitrarias que redunden en demandas y acciones contra el Estado.
4. La recuperación del espacio público es un deber estatal de imperioso cumplimiento. Ahora bien, es preciso que estos procedimientos sean respetuosos de los derechos fundamentales de trabajo y vivienda de las personas afectadas, así como de los principios constitucionales del debido proceso y de la confianza legítima.



MARTHA LUCÍA ZAMORA ÁVILA
Directora General

Aprobó: Nohora Patricia Rodríguez Barrera
Revisó: Paula Robledo Silva, Jhon Jairo Camargo, María Fernanda Suárez Celly
Elaboró: Elena María Escobar Arbeláez, José Alejandro Sánchez Ladino

⁷² Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencias C-108 del 10 de febrero de 2004 y C-265 del 16 de abril de 2002. En esta última se indicó: "La posibilidad de gozar del espacio público se eleva al rango de derecho colectivo específicamente consagrado en la Constitución, la cual exige al Estado velar por su protección y conservación impidiendo, entre otras cosas, (i.) la apropiación por parte de los particulares de un ámbito de acción que le pertenece a todos, (ii.) decisiones que restrinjan su destinación al uso común o excluyan a algunas personas del acceso a dicho espacio (iii.) la creación de privilegios a favor de los particulares en desmedro del interés general.