

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: CONSTITUIÇÃO E PRODUÇÃO DO DIREITO.
PROJETO DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS, MOVIMENTOS SOCIAIS, DEMOCRACIA E
PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO
DUPLA TITULAÇÃO: UNIVERSIDADE DE CALDAS

**TENSIONES PARA LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ENTRE LA
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS DE LOS
VENDEDORES INFORMARLES Y LA PROTECCIÓN DEL
ESPACIO PÚBLICO DESDE EL AÑO 2019 AL 2024
EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA, RISARALDA**

MATEO ZULUAGA ROBLEDO

Itajaí-SC, junho de 2026

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: CONSTITUIÇÃO E PRODUÇÃO DO DIREITO.
PROJETO DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS, MOVIMENTOS SOCIAIS, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO
DUPLA TITULAÇÃO: UNIVERSIDADE DE CALDAS

**TENSIONES PARA LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ENTRE LA
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS DE LOS
VENDEDORES INFORMARLES Y LA PROTECCIÓN DEL
ESPACIO PÚBLICO DESDE EL AÑO 2019 AL 2024
EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA, RISARALDA**

MATEO ZULUAGA ROBLEDO

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí
– UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Clovis Demarchi

Itajaí-SC, junho de 2026

AGRADECIMENTOS

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que, de alguna manera, contribuyeron al desarrollo de este trabajo de grado.

En primer lugar, agradezco profundamente a mi director de tesis, por su invaluable orientación, apoyo y paciencia a lo largo de este proceso. Su dedicación y conocimientos han sido fundamentales para la culminación de este trabajo.

A mi familia, por su amor incondicional y por ser mi principal fuente de motivación. Agradezco el apoyo moral, emocional y el sacrificio que hicieron para que pudiera dedicarme plenamente a este proyecto.

A mis compañeros de la maestría, por las discusiones académicas, la colaboración y el compañerismo a lo largo de esta experiencia educativa. Vuestras ideas y aportes han sido de gran ayuda.

Finalmente, agradezco a todas las personas que, aunque no mencionadas específicamente, de alguna forma aportaron a la realización de este trabajo, ya sea con su tiempo, apoyo logístico o conocimientos.

Este trabajo es el resultado de un esfuerzo colectivo, y por ello, mi gratitud es eterna.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabajo de grado a mi familia, por su amor, apoyo incondicional y por creer en mí en todo momento. A ustedes les debo la fortaleza y el valor para seguir adelante y alcanzar este importante logro.

A mis profesores, por brindarme los conocimientos y las herramientas necesarias para desarrollar este proyecto. Su orientación ha sido crucial en este proceso académico.

A mis amigos y compañeros de la maestría, con quienes compartí experiencias inolvidables y aprendí valiosas lecciones que me acompañarán toda la vida.

A todas las personas que, con su apoyo y confianza, hicieron posible la culminación de este trabajo.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca dele.

Itajaí-SC, junho 2026

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mateo Zuluaga Robledo', with a stylized, cursive script.

MATEO ZULUAGA ROBLEDO
Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

MESTRADO

Conforme Ata da Banca de defesa de mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu em* Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 29/06/2026, às oito horas (Horário da Colômbia) e às dez horas (Horário de Brasília), o mestrando Mateo Zuluaga Robledo fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título "TENSIONES PARA LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ENTRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS DE LOS VENDEDORES INFORMARLES Y LA PROTECCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO DESDE EL AÑO 2019 AL 2024 EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA, RISARALDA".

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Clovis Demarchi (UNIVALI), como presidente e orientador, Doutor Javier Gonzaga Valencia (UCaldas), como membro, Doutora Jaqueline Moretti Quintero (UNIVALI), como membro e Doutor Ricardo Stanziola Vieira (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 29 de junho de 2026.

CLOVIS
DEMARCHI
PROF. DR. CLOVIS DEMARCHI
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

Assinado de forma digital por
CLOVIS DEMARCHI
Dados: 2026.07.03 07:42:46
+03'00'

ROL DE CATEGORIAS

Acción de tutela: Mecanismo constitucional en Colombia que permite la protección inmediata de derechos fundamentales cuando estos resultan vulnerados o amenazados por la acción u omisión de autoridades públicas o particulares en circunstancias determinadas, incluyendo conflictos derivados de la gestión del espacio público.

Confianza legítima: Principio jurídico que protege las expectativas razonables de los administrados frente a las actuaciones de la administración pública, aplicable en contextos de reubicación o desalojo de vendedores informales.

Derecho al trabajo: Derecho fundamental que garantiza el acceso y ejercicio de una actividad laboral lícita, con condiciones dignas y justas, reconocido por las Constituciones de Brasil y Colombia, y cuya tensión con la protección del espacio público constituye el objeto central de este estudio.

Espacio público: Bien de uso común, administrado por el Estado, destinado al disfrute colectivo y sujeto a regulaciones urbanísticas y de orden público, incluyendo calles, plazas, parques y áreas de tránsito peatonal.

Protección de derechos fundamentales: Conjunto de mecanismos normativos, administrativos y judiciales destinados a garantizar el respeto, promoción y restablecimiento de los derechos humanos reconocidos constitucional e internacionalmente.

Vendedores informales: Personas que desarrollan actividades económicas en el espacio público sin un vínculo laboral formal, de manera independiente, generalmente sin licencia, y que constituyen un grupo social relevante en el análisis de tensiones entre derechos individuales y el interés general.

Desarrollo urbano: Proceso planificado y regulado de organización, transformación y uso del territorio en entornos urbanos, orientado a mejorar la calidad de vida de la población, optimizar la infraestructura, garantizar la

sostenibilidad ambiental y promover el ordenamiento equilibrado de las actividades económicas, sociales y culturales. Incluye la gestión del espacio público, la regulación del uso del suelo, la provisión de servicios básicos y la implementación de políticas de movilidad, vivienda y medio ambiente, en armonía con principios de gobernanza democrática y participación ciudadana.

SUMÁRIO

RESUMEN	xi
RESUMO	xii
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1	19
MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DEL ESPACIO PÚBLICO Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	19
1.1 Aproximación académica y legal sobre el espacio público en Colombia.....	19
CAPÍTULO 2	30
ENFOQUE SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN PEREIRA (2019-2024)	30
2.1 Enfoque social sobre el espacio público en Pereira.....	30
2.2 Enfoque político del espacio público en Pereira: planes de desarrollo municipal....	33
2.3 Enfoque económico de la ocupación del espacio público	37
CAPÍTULO 3	40
ANÁLISIS JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONFIANZA LEGÍTIMA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN.	40
3.1 Normativa nacional sobre el espacio público.....	40
3.2. Jurisprudencia constitucional sobre el amparo de la confianza legítima en favor de vendedores informales	43
3.3 Protección del espacio público en Pereira: decretos y acuerdos municipales.....	52
CAPÍTULO 4	55
RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN PEREIRA: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y POSICIÓN JUECES CONSTITUCIONALES	55
4.1 Alcance de la administración municipal y estrategias de control.....	55
4.2. Posición jurídica de los jueces constitucionales.....	63
4.3. Tensiones entre el interés general y derechos subjetivos: retos para la justicia constitucional local	72
CAPÍTULO 5	76
PERSPECTIVA COMPARADA: BRASIL Y COLOMBIA EN LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO	76
5.1 organización federativa brasileña y su influencia en la gestión del espacio público.	76
5.2 Principios constitucionales de la administración pública en Brasil y su aplicación en el ordenamiento urbano.	79
5.3 jurisprudencia brasileña relevante sobre ocupación y recuperación del espacio público.....	82

5.4 Puntos de convergencia y divergencia entre los dos sistemas jurídicos.	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
REFERENCIA DE LAS FUENTES CITADAS	98
1. Explicar detalladamente cómo se llevan a cabo los procedimientos de recuperación del espacio público por ocupación de los vendedores informales, desde su inicio hasta su fin, detallando etapas, términos y fuente legal.	106
2. Precisar en qué áreas de la ciudad de Pereira existe mayor ocupación de espacio público por vendedores informales, discriminado para los años 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.	111
Año 2019	111
Año 2020 (pandemia COVID-19: afectación del comercio informal)	112
Año 2021	113
Año 2022	114
Año 2023	115
Año 2024	115
3. Indicar en m2 la cantidad de espacio público ocupado en Pereira por vendedores informales, discriminado para los años 2019, 2020, 2021, 2022,	117
Zonas de Reubicación Implementadas:	127
1. Salud (Secretaría de Salud)	129
2. Educación (Secretaría de Educación).....	130
3. Vivienda (Secretaría de Vivienda)	131
4. Emprendimiento y empleo (Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad)	131
5. Asistencia social (Secretaría de Desarrollo Social y Político). 132	

RESUMEN

Esta disertación se inscribe en el área de concentración en fundamentos del derecho positivo, en la línea de investigación constitución, y producción del derecho. Forma parte del proyecto internacional de investigación entre el programa de posgrado en ciencia jurídica de la Universidad del Valle de Itajaí – UNIVALI y la Universidad de Caldas (Colombia), así como del proyecto de investigación “tensiones para la justicia constitucional entre la protección de los derechos subjetivos de los vendedores informales y la protección del espacio público desde el año 2019 al 2024 en el municipio de Pereira, Risaralda”. La investigación se enmarca en los análisis y discusiones de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) N.º 8 – Trabajo Decente y Crecimiento Económico, N.º 11 – Ciudades y Comunidades Sostenibles y N.º 16 – Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. El presente trabajo tiene como propósito determinar las tensiones para la justicia constitucional entre la protección de los derechos subjetivos de los vendedores informales y la protección del espacio público, tomando como estudio de caso el municipio de Pereira, Risaralda desde el año 2019 hasta 2024, y desarrollando una perspectiva comparada con Brasil. El objetivo general consiste en examinar cómo las decisiones judiciales y las políticas públicas en Pereira y en municipios brasileños articulan o entran en conflicto al proteger el espacio público y los derechos fundamentales de los vendedores informales, bajo un enfoque de gobernanza transnacional y sostenibilidad. A modo de resultados la investigación evidencia que, aunque las autoridades judiciales y administrativas en Colombia reconocen la prevalencia del interés general sobre el particular, la aplicación del principio de confianza legítima y las medidas de protección social generan modulaciones importantes en los procedimientos de recuperación. En Brasil, si bien se mantiene la doctrina de la precariedad de la ocupación de bienes públicos, se han incorporado exigencias de proporcionalidad, razonabilidad y alternativas habitacionales en casos de vulnerabilidad. Metodológicamente, se empleó el método inductivo, con investigación bibliográfica, documental y análisis jurisprudencial.

Palabras-clave: Espacio público, planificación urbana, derechos constitucionales, vendedores informales, derecho al trabajo.

RESUMO

]Esta dissertação insere-se na área de concentração em Fundamentos do Direito Positivo, na Linha de Pesquisa em Constitucionalismo e Produção do Direito. Integra o Projeto Internacional de Pesquisa entre o Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e a Universidad de Caldas (Colômbia), bem como o projeto de pesquisa “Tensões para a Justiça Constitucional entre a Proteção dos Direitos Subjetivos dos Vendedores Informais e a Proteção do Espaço Público desde o ano de 2019 até 2024 no Município de Pereira, Risaralda”. A pesquisa insere-se nas análises e discussões das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico, nº 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis e nº 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Tem como objetivo determinar as tensões para a justiça constitucional entre a proteção dos direitos subjetivos dos vendedores informais e a proteção do espaço público, tomando como estudo de caso o município de Pereira, Risaralda, no período de 2019 a 2024, e desenvolvendo uma perspectiva comparada com o Brasil. O objetivo geral consiste em examinar como as decisões judiciais e as políticas públicas em Pereira e em municípios brasileiros articulam-se ou entram em conflito ao proteger o espaço público e os direitos fundamentais dos vendedores informais, sob uma abordagem de governança transnacional e sustentabilidade. Como resultados, a pesquisa evidencia que, embora as autoridades judiciais e administrativas na Colômbia reconheçam a prevalência do interesse geral sobre o particular, a aplicação do princípio da confiança legítima e as medidas de proteção social geram modulações importantes nos procedimentos de recuperação. No Brasil, embora se mantenha a doutrina da precariedade da ocupação de bens públicos, foram incorporadas exigências de proporcionalidade, razoabilidade e alternativas habitacionais em casos de vulnerabilidade. Metodologicamente, empregou-se o método indutivo, com pesquisa bibliográfica, documental e análise jurisprudencial.

Palavras-chaves: Espaço público, planificação urbana, direitos constitucionais, vendedores informais, direito ao trabalho.

INTRODUÇÃO

La presente disertación se encuentra inserta en la Línea de Investigación: Constitución, Transnacionalidad y Producción del Derecho, y en el proyecto de investigación: "Tensiones para la justicia constitucional entre la protección de los derechos subjetivos de los vendedores informales y la protección del espacio público desde el año 2019 al 2024 en el municipio de Pereira, Risaralda". El trabajo se desarrolla en el marco de la Doble Titulación con la Universidad de Caldas (Colombia).

El objetivo institucional de la presente disertación es la obtención del título de Magíster en Ciencia Jurídica por el Curso de Maestría en Ciencia Jurídica de la UNIVALI.

El objetivo científico es determinar las tensiones que se generan para la justicia constitucional entre la protección de los derechos subjetivos de los vendedores informales y la protección del espacio público en Pereira, Risaralda, desde el año 2019, incluyendo una perspectiva comparada con Brasil. El problema central radica en el conflicto entre el derecho colectivo al espacio público, protegido constitucionalmente, y los derechos fundamentales que invocan quienes lo ocupan indebidamente para su sustento, tales como el trabajo, la dignidad humana y el mínimo vital, en un contexto social marcado por causas estructurales como el desempleo, la informalidad, el desplazamiento forzado y la falta de ordenamiento urbano.

La relevancia de esta investigación se sustenta, en primer lugar, en la persistencia de un conflicto estructural que atraviesa la mayoría de los centros urbanos latinoamericanos, en los cuales la administración pública se ve compelida a equilibrar dos mandatos constitucionales que, en apariencia, resultan contrapuestos: por un lado, el deber estatal de garantizar el uso colectivo, ordenado y accesible del espacio público como bien de todos; por otro, la obligación de proteger los derechos fundamentales de sectores poblacionales que, ante la ausencia de alternativas económicas formales, encuentran en la ocupación del

espacio público su único medio de subsistencia. Este conflicto no constituye un fenómeno aislado ni coyuntural, sino la expresión jurídica de tensiones sociales y económicas de más largo aliento, vinculadas a los procesos de urbanización acelerada, informalidad laboral estructural y desigualdad en el acceso a oportunidades productivas.

En segundo lugar, la elección del municipio de Pereira como escenario empírico de la investigación obedece a que dicha ciudad condensa, de manera particularmente visible, las dinámicas propias de las capitales intermedias colombianas, en las que confluyen procesos migratorios internos, recepción de población en situación de desplazamiento forzado y una infraestructura urbana insuficiente para absorber el crecimiento de la actividad comercial informal. El período comprendido entre 2019 y 2024 resulta especialmente significativo por concentrar, además, los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia por COVID-19, cuyo impacto sobre la informalidad laboral en América Latina ha sido objeto de amplia discusión en la literatura especializada, aunque su cuantificación exacta para el caso pereirano excede el alcance de esta introducción y será abordada con el debido sustento documental en los capítulos correspondientes.

En tercer lugar, la incorporación de una perspectiva comparada con Brasil responde a una decisión metodológica deliberada, orientada a enriquecer el análisis mediante el contraste con un ordenamiento jurídico que, si bien comparte con Colombia una matriz constitucional fundada en el Estado Social de Derecho y en la protección reforzada de la dignidad humana, ha desarrollado experiencias normativas y jurisprudenciales propias en materia de gestión del espacio público, entre ellas mecanismos de reubicación, cualificación urbana y alternativas habitacionales que merecen ser examinados como posible referente de política pública para el contexto colombiano.

Los problemas de investigación formulados son: a) ¿Qué tensiones se generan para la justicia constitucional entre la protección de los derechos subjetivos de los vendedores informales y la protección del espacio público en

Pereira desde el año 2019? b) ¿Cómo se aplican, en estos casos, principios como la confianza legítima y la prevalencia del interés general sobre el particular? c) ¿Qué lecciones pueden obtenerse de la comparación con la gestión de la ocupación del espacio público en Brasil?

Frente a estos problemas, se plantean como hipótesis: a) Los procedimientos de recuperación del espacio público en Pereira no siempre garantizan plenamente los derechos fundamentales de los vendedores informales. b) El principio de confianza legítima ha generado modulaciones que limitan el carácter represivo de las actuaciones administrativas. c) La experiencia brasileña incorpora criterios de proporcionalidad y alternativas habitacionales que pueden servir como referente para Colombia.

Cabe precisar que estas hipótesis no se formulan como enunciados cerrados o autoevidentes, sino como proposiciones orientadoras que serán sometidas a contrastación a lo largo del desarrollo investigativo, a partir del análisis documental de la normativa vigente, la jurisprudencia constitucional aplicable y los antecedentes administrativos disponibles. En este sentido, la investigación se inscribe dentro de una lógica inductiva que privilegia la construcción progresiva de conclusiones a partir de la evidencia recabada, antes que la mera verificación de premisas preestablecidas.

Desde el punto de vista teórico, la disertación se apoya en la noción de Estado Social de Derecho como marco interpretativo fundamental, en la medida en que dicho modelo constitucional exige del aparato estatal no solo la abstención frente a las libertades individuales, sino también una actuación positiva orientada a la garantía material de los derechos fundamentales, particularmente de aquellos sectores poblacionales en condición de vulnerabilidad socioeconómica. Esta perspectiva permite situar el conflicto entre espacio público y comercio informal no como una disputa meramente administrativa, sino como un problema de justicia constitucional que compromete la efectividad de los principios que estructuran el ordenamiento jurídico colombiano.

Asimismo, el principio de confianza legítima adquiere en esta investigación un lugar central, en la medida en que ha sido invocado reiteradamente por la jurisprudencia constitucional colombiana como límite a la actuación discrecional de la administración frente a situaciones de ocupación prolongada y tolerada del espacio público. El análisis de este principio permitirá examinar en qué medida su aplicación efectiva ha logrado morigerar el carácter represivo de los procedimientos de recuperación, o si, por el contrario, su invocación ha resultado insuficiente frente a la persistencia de prácticas administrativas de corte esencialmente coercitivo.

Los resultados del análisis de estas hipótesis se presentan de manera sintetizada en el desarrollo de esta disertación, la cual se organiza de la siguiente forma:

Capítulo 1: Expone el marco conceptual y normativo del espacio público, incluyendo antecedentes, causas de ocupación y su relación con el Estado Social de Derecho. Este capítulo busca sentar las bases teóricas indispensables para la comprensión del problema, delimitando las categorías jurídicas centrales que serán empleadas a lo largo del trabajo y estableciendo el diálogo entre la doctrina constitucional y la doctrina administrativa relativa a los bienes de uso público.

Capítulo 2: Analiza el contexto social, político y económico de la ocupación del espacio público en Pereira entre 2019 y 2024, abordando la incidencia del comercio informal, las metas y resultados de los planes de desarrollo y el déficit de espacio público efectivo. Este capítulo tiene por finalidad ofrecer una caracterización empírica del fenómeno objeto de estudio, situándolo dentro de las particularidades socioeconómicas del municipio y de la región de Risaralda.

Capítulo 3: Profundiza en la normativa nacional y municipal, así como en la jurisprudencia constitucional, con especial énfasis en el principio de confianza legítima como amparo a los vendedores informales. Este capítulo constituye el núcleo dogmático de la investigación, en tanto sistematiza las fuentes normativas

aplicables y examina su interpretación por parte de los órganos jurisdiccionales competentes.

Capítulo 4: Describe los procedimientos administrativos de recuperación del espacio público implementados por la administración municipal y examina la postura de los jueces constitucionales frente a acciones de tutela. En este apartado se busca contrastar el diseño normativo de dichos procedimientos con su aplicación práctica, identificando eventuales brechas entre la formulación jurídica y la actuación administrativa efectiva.

Capítulo 5: Presenta la perspectiva comparada con Brasil, identificando convergencias y diferencias en la gestión del espacio público. Este capítulo permite proyectar los hallazgos obtenidos en el contexto colombiano hacia un ejercicio de derecho comparado, con el propósito de extraer lecciones aplicables a la formulación de política pública local.

La disertación concluye con las consideraciones finales, que recogen los principales hallazgos, destacando la tensión persistente entre derechos individuales y colectivos, y proponiendo la necesidad de estrategias que permitan su armonización bajo los principios del Estado Social de Derecho.

En cuanto a la metodología, en la fase de investigación se empleó el método histórico–hermenéutico, por su capacidad para comprender la realidad social y jurídica de los vendedores informales y el actuar estatal frente a la ocupación del espacio público. Este método resulta particularmente adecuado para un objeto de estudio que exige la reconstrucción del contexto histórico en que se han producido las normas y decisiones judiciales analizadas, así como la interpretación de su sentido a la luz de los principios constitucionales vigentes.

En la fase de tratamiento de datos, se utilizó el procedimiento cartesiano, y la redacción del informe final se sustentó en una base lógica inductiva. La investigación se apoyó en fuentes documentales (leyes, decretos, jurisprudencia, planes de desarrollo, derechos de petición y bases de datos oficiales), procesadas mediante análisis documental. Este diseño metodológico

permite garantizar la trazabilidad de las fuentes empleadas y la coherencia argumentativa entre los distintos capítulos que componen la disertación.

Finalmente, es preciso señalar que la presente investigación no pretende agotar la complejidad del fenómeno estudiado, sino ofrecer una aproximación rigurosa y fundamentada que contribuya al debate académico y a la formulación de políticas públicas orientadas a la armonización de los derechos en tensión. En este sentido, los hallazgos que se presentan a continuación deben ser leídos como un aporte parcial, susceptible de ser complementado por futuras investigaciones que profundicen en dimensiones no abordadas en el presente trabajo, tales como el impacto de género en la ocupación informal del espacio público o el análisis económico de las políticas de reubicación implementadas en distintos contextos urbanos.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DEL ESPACIO PÚBLICO Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

1.1 APROXIMACIÓN ACADÉMICA Y LEGAL SOBRE EL ESPACIO PÚBLICO EN COLOMBIA

Con el propósito de construir un estado de arte que contemplara aquellas investigaciones destacadas que versan sobre el objeto de investigación que aquí se desarrolla, y realizadas en los últimos cinco años, se desplegó la respectiva búsqueda en bases de datos como Google Scholar, Dialnet, Scopus, SciELO, Redalyc, así como en diferentes repositorios digitales – académicos.

En primer lugar, se trae a colación la investigación titulada “El principio de confianza legítima en materia de recuperación del espacio público ocupado por vendedores informales”¹; allí la autora analiza cómo la figura de la confianza legítima ha generado una tensión entre el derecho al espacio público y el deber que tiene el Estado para mantener su integridad y preservación. La conclusión que arroja este estudio, indica que no hay claridad entre los derechos y los deberes que tienen las administraciones municipales como garantes del espacio público y responsables del desarrollo urbanístico, toda vez que las Cortes han optado por la flexibilización de los operativos de recuperación en favor de los derechos fundamentales de los vendedores informales, especialmente por el contexto socioeconómico del país de desempleo, desplazamiento interno y crisis migratoria.

De otro lado, se destaca el estudio denominado “Análisis de la política pública para la recuperación del espacio público en el centro de Barranquilla y

¹ GRISALES, Laura. “El principio de confianza legítima en materia de recuperación del espacio público ocupado por vendedores informales”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2021.

Malambo”². En este estudio de caso se analiza el Plan Maestro de espacio público implementando en los municipios en mención para el año 2019, obteniendo como conclusión que, pese al objetivo de reubicación de los vendedores informales, la mayoría de ellos no acceden hasta tanto no se le garantice un espacio que tenga la suficiente movilidad de personas para vender sus productos, a pesar de la oferta de otros beneficios como capacitaciones o créditos. Esta negativa termina por producir que las medidas represivas sean las más utilizadas para lograr la recuperación del espacio público.

Por su parte, la investigación llamada “Vendedores informales y espacio público, una aproximación a la transformación social sostenible”³, aborda desde una perspectiva histórica la informalidad en el espacio público de Santa Marta y los resultados generados en los procedimientos de recuperación por parte de la administración municipal. A modo de conclusión se identifica que la recuperación del espacio público no se mantiene a largo plazo, porque las medidas de reubicación de los vendedores no son sostenibles económicamente para ellos, especialmente porque no hay incentivos de formalización, aunado a que las políticas para garantizar el espacio público atienden a la dinámica cambiante de los intereses políticos y el gobierno de turno.

Seguidamente, se expone el trabajo académico identificado como “Programas de recuperación de espacios públicos, retos y desafíos. Caso de estudio: lucha contra la criminalidad en los parques de la ciudad de Barranquilla, Atlántico – Colombia”⁴, donde se encontró que la ocupación del espacio público incide en la criminalidad de las zonas contiguas, demostrando cómo los deficientes procedimientos de recuperación denotan no solo debilidades en el control territorial

² GAMEZ, Carolina. **“Análisis de la política pública para la recuperación del espacio público en el centro de Barranquilla y Malambo**. Tesis (Maestría en Derecho) – Universidad del Norte, Barranquilla, 2023.

³ JOHNSON, Randy. **“Vendedores informales y espacio público, una aproximación a la transformación social sostenible”**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2023.

⁴ ALZATE, Oscar. **“Programas de recuperación de espacios públicos, retos y desafíos. Caso de estudio: lucha contra la criminalidad en los parques de la ciudad de Barranquilla, Atlántico – Colombia.”**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2022.

institucional, sino que también agravan los problemas estatales en materia de seguridad urbana.

Ahora bien, frente categoría de análisis del Estado Social de Derecho, se destaca la investigación denominada “Estado Social y Democrático de Derecho: una realidad política, jurídica, económica y sociológica para la garantía y protección los derechos fundamentales”⁵ en la que se buscó determinar cómo ha sido la evolución del Estado en Colombia hacia la figura de Estado social de derecho consagrada en la Constitución Política de 1991 y cuáles han sido las consecuencias respecto del ordenamiento jurídico. Ante esto, se concluyó que el avance hacia un Estado Social de Derecho implica una nueva comprensión y evaluación de las leyes, basada en las teorías del derecho y la justicia, así como en los principios y valores, con el fin de garantizar un nivel básico de derechos fundamentales. Estos derechos no son considerados como actos de benevolencia, sino que son vistos como derechos genuinos que orientan la interpretación y el funcionamiento de la estructura política del Estado.⁶

A su vez, en la investigación “Revisión documental sobre el concepto de Estado Social de Derecho: Dinamismo, Transformación y Desarrollo”⁷ el autor buscó Explorar la evolución de la noción de Estado Social de Derecho, utilizando como base la revisión de jurisprudencia y artículos especializados. Con esta investigación, el autor concluyó que el dinamismo es un elemento esencial dentro del Estado Social de Derecho, ya que las diversas interacciones entre el Estado y

⁵ RAMIREZ, Víctor. “**Estado Social y Democrático de Derecho: una realidad política, jurídica, económica y sociológica para la garantía y protección los derechos fundamentales**”. Bogotá: Revista Nova et Vetera. Universidad del Rosario, 2019. Disponible en: <https://urosario.edu.co/revista-nova-et-vetera/omnia/estado-social-y-democratico-de-derecho-una-realidad-politica-juridica>

⁶ RAMIREZ, Víctor. “**Estado Social y Democrático de Derecho: una realidad política, jurídica, económica y sociológica para la garantía y protección los derechos fundamentales**”. Bogotá: Revista Nova et Vetera. Universidad del Rosario, 2019. Disponible en: <https://urosario.edu.co/revista-nova-et-vetera/omnia/estado-social-y-democratico-de-derecho-una-realidad-politica-juridica>.

⁷ CASAS, José. “**Revisión documental sobre el concepto de Estado Social de Derecho: dinamismo, transformación y desarrollo**”. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2023. Disponible en: <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/31461/REVISI%C3%93N%20DOCUMENTAL>

la sociedad civil, así como entre los individuos y sus derechos, requieren la creación de mecanismos, instituciones e instancias que puedan abordar los desafíos socioculturales, políticos, ambientales y económicos que surgen en el transcurso de la vida diaria de las personas. Además, desde la perspectiva legal, se reconoce que la dinámica del Estado se refleja en las decisiones judiciales que no solo protegen y expanden derechos existentes, sino que también reconocen nuevos sujetos de derechos, como los ecosistemas, los seres sintientes y las comunidades.⁸

Ahora bien, entrando a revisar investigaciones recientes respecto del principio de confianza legítima, el artículo “El principio de la confianza legítima como modo de prevenir el impacto del cambio en la posición de las autoridades”⁹ se preguntaron si los particulares tienen algún tipo de protección legal frente a modificaciones inesperadas por decisión de la administración, a lo que concluyeron que en ciertos casos es así, ya que, un sistema jurídico como el colombiano, que se fundamenta en una estructura de principios, puede influir en el ejercicio de la justicia, particularmente a través de la jurisprudencia relacionada con el artículo 83 de la Carta Superior, puesto que este artículo aborda la presunción de buena fe y su extensión en pro de la seguridad jurídica, lo que garantiza la confianza de los individuos en que no serán sorprendidos por cambios repentinos. Esto puede llevar al Estado a reconocer períodos de transición en casos específicos para facilitar la adaptación de los ciudadanos al nuevo marco legal, administrativo o jurisprudencial.

10

⁸ CASAS, José. “Revisión documental sobre el concepto de Estado Social de Derecho: dinamismo, transformación y desarrollo”.

⁹ MONTOYA BARRIOS, Julio Rafael; CÁRDENAS SIERRA, Carlos Alberto. “El principio de la confianza legítima como modo de prevenir el impacto del cambio en la posición de las autoridades”. **Pensamiento Americano**, V 15, n. 30, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21803/penamer.15.30.537>.

¹⁰ MONTOYA BARRIOS, Julio Rafael; CÁRDENAS SIERRA, Carlos Alberto. “El principio de la confianza legítima como modo de prevenir el impacto del cambio en la posición de las autoridades”. **Pensamiento Americano**.

Por otro lado, en el artículo científico denominado “el principio de confianza legítima en los procesos de restitución del espacio público”¹¹ se llevó a cabo un análisis de sentencias de tutela emanadas de la Corte Constitucional de Colombia en las que se protegió el principio de confianza legítima respecto de casos de ocupación del espacio público. Finalmente, los autores concluyeron que la confianza legítima se erige como un criterio que facilita la flexibilidad en este tipo de procedimientos, asegurando tres aspectos clave: el primero de ellos referente a la urgencia de preservar el interés público de manera imperiosa; el segundo, una disrupción efectiva, razonable y evidente en la relación entre la administración y los ciudadanos, y el tercero, la implementación de medidas provisionales que ajusten la situación actual a la nueva realidad. Estos aspectos deben estar precedidos por la buena fe de los ciudadanos, ya que el sistema legal no puede amparar situaciones que sean claramente ilegales desde su origen o que hayan sido públicamente reconocidas como tales por las autoridades competentes.¹²

De otro lado es importante realizar un análisis del Estado Social de Derecho para entender los principios constitucionales y fundamentales que pueden verse afectados con los procedimientos administrativos que buscan recuperar el espacio público, ya que la Constitución Política de 1991, la cual introdujo a nuestro ordenamiento jurídico-constitucional el sistema de Estado Social de Derecho, es la misma que incorporó los principios y derechos de los habitantes del territorio colombiano.

De acuerdo con el artículo 1 de la Carta Magna, el Estado colombiano se define como un Estado Social de Derecho, comprometido con la realización de la justicia social y la equidad, y orientado a asegurar el bienestar material y espiritual

¹¹ DUQUE, Mateo; VERGEL DE LA ROSA, Mayra Alejandra. “El principio de confianza legítima en los procesos de restitución del espacio público”. **Estudios Socio-Jurídicos**, Bogotá, v. 23, n. 2, p. 1-28, 2021. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/9747/9873>

¹² DUQUE, Mateo; VERGEL DE LA ROSA, Mayra Alejandra. “El principio de confianza legítima en los procesos de restitución del espacio público”. **Estudios Socio-Jurídicos**,.

de todos los colombianos¹³ modificando así la denominación de “Estado de Derecho” contemplada en la Constitución de 1886.

La naturaleza del Estado social de derecho no se limita únicamente a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos de los individuos, sino que su órbita se amplía en el sentido de tener un rol protagónico en la protección y promoción de derechos, como lo son los económicos, sociales y culturales¹⁴. Ahora bien, concatenando lo anteriormente plasmado, cobra relevancia el principio de confianza legítima, el cual ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional y busca proteger los derechos de las personas frente a cambios inesperados provocados por decisiones de las autoridades¹⁵.

El principio de confianza legítima también podría entenderse como la fe que los ciudadanos han depositado en las acciones del gobierno, creyendo que las circunstancias actuales de una situación son inalterables¹⁶. Por lo tanto, el Estado no debería modificar esas condiciones abruptamente, ya que eso socavaría la confianza legítima que los ciudadanos han puesto en él.

Ahora bien, revisando teorías internacionales relativas al principio de confianza legítima, la autora mexicana Gabriela Malváez Pardo¹⁷ indica que no puede simplemente llamársele “confianza legítima” al principio que busca proteger las expectativas de los ciudadanos, pues a su juicio, carece de sentido al no tener la palabra “protección” antes. Por lo que, para la autora, es imprescindible que se trate de la “protección de la confianza legítima”.

¹³ COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia**. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente, 1991.

¹⁴ MARTÍNEZ, L. **“El Estado Social de Derecho en Colombia: análisis crítico y perspectivas de futuro”**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2020.

¹⁵ RODRÍGUEZ, P. **“El principio de confianza legítima en el ámbito administrativo”**. Madrid: Tecnos, 2018.

¹⁶ MEJÍA, Alexandra. **“El principio de la confianza legítima en el derecho urbanístico colombiano”**. 2010. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

¹⁷ MALVÁEZ, Gabriela. **“El principio de la protección de la confianza legítima en México”**. Ciudad de México: Universidad Panamericana.

Vale la pena traer a colación la posición de Luigi Ferrajoli¹⁸ respecto de las garantías que deben tener los ciudadanos frente al poder estatal, el cual, de acuerdo con el citado autor, ya no puede ser absoluto, puesto que el modelo de democracia constitucional prevé una nueva visión del mundo, en la que cada uno de los miembros de la comunidad debe tener garantías de protección de sus derechos, como lo es el principio de confianza legítima, puesto que se aseguran que el Estado no tendrá la omnipotencia que le permita modificar las condiciones sociales, económicas o jurídicas ya preestablecidas en la sociedad.

Al momento de analizar la confianza legítima desde el derecho comparado se encuentra que esta resulta común en estados europeos como Inglaterra, Francia, Bélgica, España y Portugal, particularmente por concepción e interpretación de la jurisprudencia constitucional bajo la teoría de la “justicia natural”, de la cual se extrae que es necesario otorgar un alcance de protección considerable a la seguridad jurídica y la buena fe para relaciones netamente contractuales y administrativas, evitando que normas o decisiones desfavorables afecten un beneficio previo con fundamento en la imparcialidad y equidad¹⁹.

De otro lado, con respecto a la categoría de análisis del espacio público, es menester señalar que este tiene su consagración en el capítulo tercero de la Constitución Política de Colombia que invoca los derechos colectivos y del medio ambiente. Este se trata de un derecho de tercera generación ²⁰, que resulta común a todos los seres humanos en virtud de su vivencia en sociedad, así como los rasgos e intereses que comparten.

El espacio público, en el marco del pensamiento contemporáneo, ha dejado de entenderse exclusivamente como una dimensión física destinada a la

¹⁸ MONTOYA BARRIOS, Julio Rafael; CÁRDENAS SIERRA, Carlos Alberto. “El principio de la confianza legítima como modo de prevenir el impacto del cambio en la posición de las autoridades”. **Pensamiento Americano**. p. 9.

¹⁹ FRANCO, Giuseppe. “Confianza legítima y seguridad jurídica: la perspectiva comparada”. La Coruña: **Anuario Iberoamericano de buen gobierno y calidad democrática** No. 1: 171, 2024.

²⁰ BAPTISTA, Robert. “Derechos humanos: ¿individuales o colectivos? Propuestas para la nueva Constitución desde diferentes miradas”. **Derechos Humanos y Acción Defensorial**, [S. l.], n. 2, p. 15-24, 2007.

circulación o al encuentro ciudadano, para concebirse como una categoría social y política en permanente construcción y disputa. En este sentido, su análisis resulta fundamental para comprender las tensiones existentes entre el interés colectivo y los derechos subjetivos, especialmente en contextos urbanos marcados por dinámicas de desigualdad y exclusión.

Una de las teorías más relevantes sobre el espacio público la plantea David Harvey con “el derecho a la ciudad”²¹, la cual que la configuración de las ciudades modernas está íntimamente vinculada con los procesos de acumulación capitalista. El autor advierte que los discursos sobre los derechos humanos, si bien promueven ideales de justicia, suelen ser funcionales al modelo neoliberal, en la medida en que “los derechos a la propiedad privada y el beneficio aplastan todas las demás nociones de derechos”²². De este modo, la estructura urbana se convierte en un instrumento de concentración de poder económico y político, y el espacio público en un escenario de disputa entre la mercantilización impuesta por el capital y las formas colectivas de apropiación social.

Para Harvey, el denominado “derecho a la ciudad” trasciende la mera posibilidad individual de acceder al entorno urbano. Se trata, en cambio, del derecho colectivo a transformar la ciudad y, con ella, a transformarse a sí mismos. El derecho a la ciudad no se limita a la simple facultad individual de utilizar o disfrutar los bienes y servicios urbanos, sino que representa la posibilidad colectiva de transformar el entorno urbano y, en ese proceso, de transformar también a quienes lo habitan²³. En consecuencia, el espacio público adquiere un valor simbólico y político que desborda su función material convirtiéndose un bien común cuya apropiación o exclusión expresa la correlación de fuerzas entre el Estado, el mercado y la ciudadanía.

²¹ HARVEY, David. “El derecho a la ciudad” **New Left Review** No. 53, p. 23-39, 2008. Disponible en: <https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>

²² HARVEY, David. “El derecho a la ciudad” **New Left Review**, p. 23.

²³ HARVEY, David. “El derecho a la ciudad” **New Left Review**.

La perspectiva de Harvey se enlaza con la propuesta teórica de Henri Lefebvre, quien en su libro “El derecho a la ciudad”²⁴ concibe el espacio como un producto social, resultado de la interacción entre prácticas cotidianas, estructuras de poder y relaciones económicas. Para el autor la ciudad no es un objeto acabado, sino un proceso en el que confluyen distintas racionalidades, entre ellas la racionalidad capitalista, que tiende a fragmentar y privatizar el espacio urbano en función de la lógica de la rentabilidad²⁵. El derecho a la ciudad, entonces, implica la posibilidad de los habitantes de participar activamente en la producción y uso del espacio urbano, resistiendo las formas de dominación que restringen su sentido colectivo y emancipador.

Tanto Harvey como Lefebvre coinciden en que la ciudad contemporánea es el escenario por excelencia de las tensiones entre lo común y lo capitalizado. La expansión del capital busca permanentemente nuevas formas de apropiación y control sobre los bienes comunes, lo que se traduce en la privatización, segmentación y mercantilización de los espacios públicos. Sin embargo, lo común no es una categoría pasiva, ya que se encuentra en disputa constante, pues en él se condensan los conflictos sociales, económicos y jurídicos que definen el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.

Por su parte, la postura teórica de Lucas Correa Montoya relaciona íntimamente el derecho a la ciudad con el goce de los derechos humanos en ámbitos urbanos, de modo que los ciudadanos terminan siendo titulares del mismo y quién está obligado a garantizarlo es la autoridad pública de un territorio²⁶. Para el autor es precisamente en la ciudad donde se desarrollan los derechos civiles y políticos, así como el espacio donde la ciudadanía converge y se organiza para participar en asuntos de interés de la ciudad.

²⁴ LEFEBVRE, Henri. “**El derecho a la ciudad**”. Barcelona: Península, 1978. Disponible en: https://ia601503.us.archive.org/31/items/DerechoALaCiudad.HenryLefebvre.1978/Derecho%20a%20la%20Ciudad.%20Henry%20Lefebvre.%201978_text.pdf

²⁵ LEFEBVRE, Henri. “**El derecho a la ciudad**”.

²⁶ CORREA, Lucas. “**¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. Territorios**”. Bogotá: Universidad del Rosario, 2010.

Bajo este entendido, el autor expresa su teoría de la ciudad como escenario de exigibilidad y manifestación de otros derechos humanos. De manera accesoria también atribuye al Estado y a las autoridades territoriales la regulación del espacio público frente a problemas de ocupación y ruido, toda vez que estos pueden significar el incumplimiento al deber de garantizar el derecho de la ciudad en su integrar, y por ende, a otros derechos de rango humano e incluso constitucional.

A modo de cierre, puede indicarse un punto en común: las corrientes teóricas de Harvey, Lefebvre y Correa coinciden en señalar que el espacio público entendido desde la perspectiva contemporánea del derecho a la ciudad, no es una simple dimensión física sino un escenario enlazado profundamente al ámbito político, social y económico, que posibilita la discusión colectiva de las problemáticas y necesidades de la vida urbana. Así las cosas, permitir la vulneración del espacio público mediante ocupaciones indebidas podría catalogarse como una falla administrativa con incidencia en el ejercicio de los derechos humanos conexos al derecho a la ciudad.

En este sentido, el derecho al espacio público no solo es un derecho humano que protege el interés de la comunidad, sino que además es un elemento fundamental en la gestión urbana y el ordenamiento territorial²⁷, toda vez que permite el desarrollo de la movilidad, la circulación y la actividad propia de cada ciudad, articulando así el entorno urbano con las demás prácticas cotidianas y sociales. Por lo anterior, el deber que tiene el estado de proteger la integridad del espacio público se soporta en una función pública, debiendo considerarse su planeación y construcción, incluso por encima de otros usos de suelo. Esto demuestra que el espacio público implica además de un deber estatal, una estrategia de desarrollo para para los entes territoriales.

²⁷ MARTINEZ, Edgardo. **“Espacio Público como instrumento estratégico de gestión urbana”**. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, 2016.

Dada la naturaleza del espacio público, surgen dos categorías teóricas que pueden explicar su ejercicio: los conceptos de lugar y de reglas²⁸. La primera, indica que el sitio territorial permite que se gesten las relaciones que se presentan entre las personas y el medio ambiente, así como los roles que cada uno desarrolla; mientras que la segunda, implica someterse voluntariamente a unas normas que permiten la cultura ciudadana y la convivencia colectiva.

Esta postura coincide en la postura que explica que el espacio público se expresa desde un componente social, porque allí conviven en su realidad física sectores plurales que, si bien pueden gestar lazos comunitarios, también pueden generar problemáticas como deterioro, contaminación ambiental y auditiva²⁹.

El espacio público también se constituye como uno de los elementos esenciales del concepto de ciudad³⁰, por cuanto es lo que determina la construcción física, social y simbólica del territorio, generando una identidad y un modelo urbanístico particular, haciendo que una ciudad y la ciudadanía que allí se asienta, se diferencie totalmente de las otras.

Cabe mencionar que, los estudios modernos sobre la ciudad se desarrollan de conformidad con el espacio público, de allí que su relación se aborde disciplinariamente desde “la arquitectura, sociología, la geografía humana y la antropología”³¹ como quiera que, cada una de ellas proporciona aportes y atributos para formular el orden territorial a partir de la realidad del espacio donde se despliegan.

²⁸ BURBANO, Andrea. **“La investigación sobre el espacio público en Colombia: Su importancia para la gestión urbana”**. Bogotá: Universidad del Rosario, 2014.

²⁹ PEREA, Jorge; VÁSQUEZ, Vanessa; BETANCOURT, Katherine; SALCEDO SERNA, Marco Antonio. **“Los estudios sobre el espacio público en Colombia”**. Palmira: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencias Sociales, 2011.

³⁰ AYALA, Erika. **“La ciudad como espacio habitado y fuente de socialización”**. Cucutá: Anfora. v. 24 Núm. 24, 2017. Disponible en: <https://publicaciones.autonoma.edu.co/index.php/anfora/article/view/170/0>

³¹ AYALA, Erika. “La apropiación y modos de ocupación del espacio público: el caso de la avenida 6a de la ciudad de Cúcuta” Dearq, (17), 74-85, 2015, p. 3. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5466662>

CAPÍTULO 2

ENFOQUE SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN PEREIRA (2019-2024)

2.1 ENFOQUE SOCIAL SOBRE EL ESPACIO PÚBLICO EN PEREIRA

Desde una óptica social, el uso del espacio público es relevante de cara a los criterios fijados por las organizaciones internacionales como índice de una mejor calidad de vida urbana. Según la Organización Mundial de la Salud, el índice de espacio público por habitante oscila entre los 10 y 15 M2³², el cual se constituye por zonas verdes que generan bienestar colectivo, valor estético del paisaje urbano y contribuyen a la descontaminación ambiental.

En Colombia se ha sido adoptado este índice de espacio público efectivo, de allí que mediante el decreto 1077 de 2015 se decidió que sería de 15 M2, el cual debía ser observado en el marco del diseño de los Planes de Ordenamiento Territorial, sin embargo, ninguna ciudad de Colombia ha podido cumplirlo, toda vez que la planeación y el control institucional urbanístico es deficiente³³.

Cabe subrayar que, de acuerdo a las Naciones Unidas³⁴ el espacio público es constituido por zonas multipropósito que tienen como finalidad la interacción social, la dinámica económica y las representaciones culturales; por tal razón, uno de los objetivos de desarrollo sostenible impulsados por esta organización (objetivo No. 11. Ciudades y comunidades sostenibles), busca el

³² COLOMBIA. Ministerio De Vivienda. **¿Cuál es el índice del espacio público por habitante?**, 2020. Disponible en: <http://minvivienda.gov.co/node/1267#:~:text=La%20Organizaci%C3%B3n%20Mundial%20de%20la,cumplan%20una%20funci%C3%B3n%20de%20amortiguamiento>

³³ MUÑOZ RESTREPO John Harold. **La aplicación del índice de Espacio Público Efectivo en Colombia**. Medellín: Universidad de Antioquia, 2024.

³⁴ NACIONES UNIDAS. **Guía global para el espacio público: De principios globales a políticas y prácticas locales**. ONU-hábitat, 2019. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/06/guia_global_ep.pdf

aumento de espacios públicos abiertos para la agenda del 2030, no sólo por sus múltiples beneficios, sino también por la insuficiencia de estos entornos, particularmente porque en las 1072 ciudades estudiadas en el 2020 por las Naciones Unidas³⁵ se evidenció que estas áreas solo representaron el 3.2% del terreno urbano.

Conforme a lo anterior, Colombia como estado parte acordó la adopción de los mencionados objetivos de desarrollo sostenible 2030 creados en la ONU, de allí que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística³⁶ realizara un estudio para calcular el cumplimiento del objetivo de ciudades y comunidades sostenibles en lo que correspondía al espacio público en 9 municipios principales de Colombia. Como resultado, se evidenció que Pereira, Cali y Medellín eran las ciudades que más espacios públicos tenían, con respecto a sus áreas construidas; mientras que Cartagena y Barranquilla eran las que menos registraban.

A pesar de que Pereira se destaca en su disponibilidad de espacios públicos, aún se encuentra por debajo del índice ideal según el Decreto 1077 de 2015 y la OMS, toda vez que, de acuerdo con la Secretaría de Planeación Municipal de Pereira³⁷, en el informe de seguimiento y evaluación al POT, se indica que Pereira tiene 355 parques y estos constituyen un área de 1.485.522 M2, lo que equivale a 3.1 M2 de espacio público efectivo por habitante. Es decir, que si el espacio público ideal es de 15 M2, se registra un déficit de 11.41 M2 por habitante.

³⁵ NACIONES UNIDAS. **Informe de los objetivos de desarrollo sostenible**. Edición Especial, 2023. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023-Spanish.pdf?_gl=1*jip26t*_ga*MTY5NzU0MTgwNC4xNzI3OTE0NTU5*_ga_TK9BQL5X7Z*MTc0MTQwMDM5NC4yLjEuMTc0MTQwMDM5Ni4wLjAuMA..

³⁶ COLOMBIA. Departamento Administrativo Nacional De Estadística. **Cálculo del indicador ODS 11.7.1**. Bogotá, Colombia, 2021. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/experimentales/ods-11-7-1/presentacion-indicador-ods-11-7-1.pdf>

³⁷ PEREIRA. Secretaría de Planeación Municipal. **Informe de Seguimiento y Evaluación al Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira – POT**. Pereira, 2024.

Las causas que se identifican de esta problemática en Pereira subyacen de la falta de articulación entre las entidades que gestionan el espacio público, así como la debilidad en las políticas de planificación urbana; mientras que los efectos radican en la ocupación desordenada del municipio, así como un deterioro en las áreas destinadas al espacio público y en la calidad de vida de los mismos habitantes³⁸.

Pese al déficit en cuanto al espacio público efectivo en Pereira, los habitantes consideran que el espacio disponible es adecuado, así lo sugiere la encuesta de percepción ciudadana 2024 realizada a 1216 personas por parte de Pereira Como Vamos³⁹, donde el 80% de los encuestados se consideran satisfechos del número de plazas, plazoletas y escenarios deportivos en la ciudad. Igualmente, el 76.2% de los participantes indica conformidad en lo que respecta a parques y zonas verdes.

Resulta pertinente señalar que en la literatura jurídica y datos de entidades oficiales, no hay mayor información que permita identificar cómo se está distribuyendo la ocupación indebida del espacio público en Pereira, toda vez que esta problemática puede generarse desde distintos frentes, siendo los principales las construcciones ilegales, asentamientos informales y ocupación de vendedores ambulantes.

Desde una perspectiva social, estos últimos han sido reconocidos como sujetos de protección dadas sus características socioeconómicas vulnerables, de allí que desde la Administración Municipal, particularmente la Secretaría de Gobierno y la Dirección de Espacio Público, se han desarrollado estrategias para otorgar un manejo adecuado a su situación, como por ejemplo la creación del Registro Único de Vendedores Informales en Pereira (RUIVP), a fin de

³⁸ COLOMBIA. Departamento Nacional De Planeación. Mercado laboral urbano – resultados al 1 trimestre de 2023: Pereira. Bogotá, Colombia, 2023. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/12%20Informe%20Pereira%202023%20I%20-%20r.pdf>

³⁹ PEREIRA COMO VAMOS. **Informe de calidad de vida 2024**. Pereira, 2024. Disponible en: <https://www.pereiracomovamos.org/es/informes-de-calidad-de-vida#report-498>

identificar, caracterizar y elegir aquellos beneficiarios de los programas sociales que van de la mano con la recuperación del espacio público⁴⁰. Adicionalmente, se está *ad portas* de implementar una nueva política del vendedor informal con el propósito de establecer un plan a mediano plazo que aborde la situación de manera integral.

2.2 ENFOQUE POLÍTICO DEL ESPACIO PÚBLICO EN PEREIRA: PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL

Las problemáticas que atañen al espacio público tienen un tinte político considerable, puesto que desde esta esfera se define la planificación urbana, gestión del territorio y manejo de las situaciones administrativas de quienes lo ocupan indebidamente, las cuales dependen de las instituciones municipales y de la visión de gobernanza que se maneje en cada administración pública.

Para el plan de desarrollo 2016 – 2019 “*Pereira, Capital del Eje*”, se planteó el programa “espacio público para la vida”, el cual pretendía reducir el déficit de estas áreas incrementando hasta 100.000 M2 el espacio público efectivo en la ciudad, y lograr la recuperación de 3000 M2 ocupados indebidamente con una meta de 725 M2 por año. De manera adicional, se buscó formular el plan maestro de espacio público, crear el observatorio de espacio público y fortalecer el control institucional⁴¹. De este modo, de conformidad con el informe de rendición de cuentas del año 2019, se afirma que la recuperación planteada cumplió la meta, indicando que también se realizó un acompañamiento jurídico, social y comercial a los vendedores informales que utilizaban el espacio⁴².

Igualmente, se destaca la creación del decreto 258 de 2019 “Por el cual se expiden los lineamientos para la protección, preservación, armonización, control y recuperación del espacio público ocupado con actividades comerciales en

⁴⁰ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Decreto municipal No. 627 de 2012 – Registro único de vendedores informales de Pereira**. 2012.

⁴¹ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019 “Pereira, Capital del Eje”**. Pereira, 2016. Disponible en: <https://www.pereiracomovamos.org/es/plan-de-desarrollo-municipal-2016-2019-PG381>

⁴² PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Informe de rendición de cuentas Pereira Gobierno de la Ciudad – Capital del Eje – Vigencia 2019 – Avances 2020**. Pereira, 2020. Disponible en: <https://www.pereira.gov.co/documentos/961/2020/>

el municipio de Pereira”⁴³. Este instrumento normativo reviste de importancia en el tema del espacio público, toda vez que actualiza y compila las disposiciones municipales sobre su recuperación en lo que respecta puntualmente a los vendedores informales y no a otras causas de ocupación. Allí se define quién es un comerciante informal y su clasificación, las causales para que las autoridades intervengan a ocupaciones indebidas, la actuación administrativa a seguir, las alternativas para la recuperación y las medidas correctivas aplicables. Este decreto permite garantizar el debido proceso en las situaciones de restitución y otorga herramientas y alcances precisos a las autoridades competentes para el cumplimiento de su deber de mantener la integridad del espacio público.

Así las cosas, se evidencia que en este cuatrienio la administración pública se encargó de formular un programa destinado a proteger la integridad del espacio público, el cual presentó un cumplimiento adecuado, así como disposiciones jurídicas que buscaron organizar la problemática de la ocupación desde una visión más asistencial. No obstante, no se identificó la creación del observatorio del espacio público, ni tampoco acciones que propendieran por la disminución del déficit distintas de los procedimientos de recuperación, pese a que según la Alcaldía de Pereira⁴⁴ el espacio público efectivo por habitante pasó de 1.6 M2 en 2016, a 3.12 M2 en el año 2019.

Ahora bien, en lo que corresponde al plan de desarrollo 2020 - 2023 “*Pereira Gobierno de la Ciudad Capital del Eje*”, se planteó el programa “Más parques y mejores espacios públicos”, el cual propuso recuperar 2.920 m2 por ocupación de vendedores informales en el municipio, aumentar el espacio público

⁴³ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Decreto Municipal 258 de 2019 “Por el cual se expiden los lineamientos para la protección, preservación, armonización, control y recuperación del espacio público ocupado con actividades comerciales en el municipio de Pereira.** 2019.

⁴⁴ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Informe de rendición de cuentas Pereira Gobierno de la Ciudad – Capital del Eje – Vigencia 2019 – Avances 2020.** Pereira, 2020. Disponible en: <https://www.pereira.gov.co/documentos/961/2020/>

efectivo por habitante en un 2.10 M2, crear 5 parques, así como formular y adoptar la política pública de vendedores informales⁴⁵.

A modo de resultado, se pudo evidenciar en el informe de rendición de cuentas de 2023 que, se efectuó la compra de predios por un valor de 1.171 millones de pesos para la construcción de espacio público efectivo donde se mencionan los parques de la Florida y el El Vergel; también se precisa la recuperación de 1622 M2 de espacio público por ventas informales⁴⁶, mucho menos de la meta prevista. Tampoco se logró formular la política pública de vendedores informales y no hay información sobre el resultado del índice del espacio público efectivo.

Vale mencionar que, una variable importante en este programa fue la situación de la pandemia Covid-19, que exigía mayor control por parte de la Dirección de Espacio Público a los vendedores informales, dadas las directrices del confinamiento y el aislamiento social. En consecuencia, se desplegó un plan de pedagogía y concientización a los vendedores sobre las medidas expedidas desde el gobierno nacional, así como la actualización de su datos para focalizar las ayudas sociales⁴⁷.

Igualmente, se destaca que en el año 2020 hizo tránsito por parte del Concejo de Pereira un proyecto de acuerdo, en el que se facultaba al alcalde a realizar la expropiación administrativa de unos predios contiguos al aeropuerto matecaña, con la finalidad de aumentar el espacio público en la zona y así el porcentaje de espacio público por habitante del municipio. En los considerandos de dicho proyecto de acuerdo se expuso que el propósito era crear un espacio donde los ciudadanos se sintieran seguros y motivados a disfrutar del aire libre,

⁴⁵ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023 “Gobierno de la ciudad Capital del Eje”**. Pereira, 2020.

⁴⁶ PEREIRA. ALCALDÍA MUNICIPAL. **“Gobierno de la Ciudad continúa con la recuperación del espacio público”**. Pereira, 2023. Disponible en: <https://www.pereira.gov.co/publicaciones/6315/gobierno-de-la-ciudad-continua-con-la-recuperacion-del-espacio-publico/>

⁴⁷ PEREIRA. ALCALDÍA MUNICIPAL. **“Gobierno de la Ciudad continúa con la recuperación del espacio público”**. Pereira, 2023.

fomentando la convivencia y la interacción social sin distinción de edad, condición social, económica o étnica.

La ampliación del espacio público no solo contribuyó a mejorar el paisaje urbano y proyectar una imagen de ciudad más organizada y saludable, sino que también permitió a las personas disfrutar de un ambiente más limpio, realizar actividades físicas, recreativas y culturales, generando bienestar y alegría en la comunidad. Además, esta transformación benefició el entorno y estimuló el desarrollo económico local⁴⁸.

De otro lado, se trae a colación el plan de desarrollo 2024 – 2027, donde se diseñó el programa No. 25 denominado “mejor espacio público”, allí se informa que la meta en este cuatrienio es recuperar 3040 m² de espacio público por ventas informales, implementar la política pública de vendedores informales, aumentar el índice de espacio público efectivo por habitante a 7 M² y construir el Malecón del Río Otún⁴⁹. Cabe señalar que estas metas se basan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS 2023. Según la Alcaldía de Pereira en el informe de gestión 2024, este programa tiene un presupuesto de \$ 4.015 millones, de los cuales se han ejecutado \$3.038 millones, registrándose un porcentaje de ejecución y eficiencia del 76%⁵⁰.

A modo de cierre, puede evidenciarse que las últimas tres administraciones municipales, se han encargado de crear programas con el propósito crear, recuperar y mantener el espacio público en Pereira como una estrategia política y económica para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fortalecer la competitividad del municipio, de allí que se haya pasado de un índice de espacio público efectivo por habitante de 1.6 M² en 2016, a 3.1 M² en el año 2023. Sin embargo, también se observa un notable estancamiento en el crecimiento

⁴⁸ PEREIRA. Concejo Municipal **Proyecto de Acuerdo 23 de 2020. Pereira Tendrá más espacio público**. Pereira, 2020. Disponible en: <https://www.concejopereira.gov.co/es/pereira-tendra-mas-espacio-publico-EV1802>

⁴⁹ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Plan de Desarrollo Pereira 2024 – 2027**. Pereira 2024. Disponible en: <https://www.pereira.gov.co/documentos/1378/2024/>

⁵⁰ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Informe de gestión – Plan de Desarrollo Pereira 2024 – 2027**. Pereira, 2024. Disponible en: <https://www.pereira.gov.co/documentos/1378/2024/>

del índice desde el año 2019, un déficit de más de 10 puntos, distintos incumplimientos en los programas planteados, y falta de actualización en los instrumentos de planificación urbana.

2.3 ENFOQUE ECONÓMICO DE LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

La ocupación del espacio público en Pereira es un fenómeno complejo con raíces económicas. Factores como el desempleo, la informalidad laboral y las limitadas oportunidades en el mercado formal impulsan a los ciudadanos a buscar alternativas de subsistencia en la economía informal, utilizando el espacio público como su principal escenario de actividad comercial.

De acuerdo con el Banco de la República de Colombia⁵¹, Pereira, para ese año 2014, se encontraba en una etapa crucial para el desarrollo de su población. A pesar de que la economía de la ciudad y del departamento de Risaralda había mostrado crecimiento en los últimos años, este avance fue más lento en comparación con el promedio nacional. Entre los principales desafíos que enfrentaba la ciudad se destacaron las altas tasas de desempleo, el incremento de la pobreza y la desigualdad, así como la insuficiente planificación y disponibilidad de espacio público.

En estudio realizado por la Alcaldía de Pereira en el año 2021, se estableció que la economía del municipio de Pereira se caracteriza por su diversificación. El sector primario aportaba el 5.7% al producto interno, mientras que el sector secundario tenía una participación del 26.2%. Por su parte, el sector terciario era el más predominante, representando el 68.1% de la actividad económica local. En este mismo análisis, se recuerda que el municipio de Pereira para el año 2010 era el municipio con la mayor tasa de desempleo en todo el país⁵².

⁵¹ COLOMBIA. Banco De La República De Colombia. **Documentos de trabajo sobre economía regional**. Bogotá: ISSN 1692-3715, 2014.

⁵² PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Economía**. Pereira, 2021.
<https://www.pereira.gov.co/publicaciones/19/economia/>

Lo anterior muestra que el municipio de Pereira se ha visto gravemente afectado a lo largo de los años por el desempleo, la pobreza y la desigualdad, los cuales son factores económicos altamente influyentes en la propagación de la informalidad y en la ocupación del espacio público.

Ahora bien, de acuerdo con un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación⁵³ respecto del mercado laboral urbano en el municipio de Pereira, especialmente durante los años 2022 y 2023, entre el primer trimestre de 2022 y el primero de 2023, la tasa de desempleo en Pereira disminuyó en 2,6 puntos porcentuales, alcanzando un 10,2%. Además, la ciudad registró el mayor incremento en la tasa de ocupación y uno de los aumentos más notables en la tasa global de participación, lo que evidencia una mayor dinámica en su mercado laboral.

El crecimiento del empleo y la reducción del desempleo estuvieron impulsados principalmente por las mujeres y los jóvenes, lo que permitió que Pereira se destacara entre las áreas con las tasas de desempleo más bajas para estos grupos poblacionales. Sin embargo, el empleo generado en este periodo fue mayormente informal, con un aumento más pronunciado en la informalidad laboral femenina. Este fenómeno está relacionado con el crecimiento del empleo en sectores tradicionalmente informales y con alta presencia de mujeres, como el de alojamiento y servicios de comida.

En términos de ingresos laborales, el promedio aumentó un 4,5% en 2022. No obstante, este crecimiento fue inferior al registrado a nivel metropolitano (13,8%) y al incremento del salario mínimo (10,7%)⁵⁴.

Lo anterior arroja que, pese a que Pereira ha sido uno de los municipios en los que más ha disminuido la tasa de desempleo, de igual forma se nota un crecimiento en el empleo informal, por lo que el estudio no refiere precisamente que estos factores económicos sean determinantes para la

⁵³ COLOMBIA. Departamento Nacional De Planeación. Mercado laboral urbano.

⁵⁴ COLOMBIA. Departamento Nacional De Planeación. Mercado laboral urbano.

ocupación del espacio público, y por ende, la propia ocupación indebida del espacio público hayan reducido.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo – OIT el trabajo informal abarca cualquier actividad laboral remunerada, ya sea por cuenta propia o mediante un empleo asalariado, que no se encuentra registrada, regulada ni amparada por normativas legales⁵⁵. En esta categoría se incluye el trabajo no remunerado realizado en negocios que generan ingresos, además, teniendo en cuenta que quienes laboran en la informalidad carecen de contratos estables, beneficios laborales, cobertura en seguridad social y representación sindical.

Teniendo presente la anterior definición y en aras de conocer más respecto de la situación de ocupación del espacio público en Pereira desde sus razones económicas, el Departamento Nacional de Planeación⁵⁶ mencionó en su estudio que la informalidad se calcula a partir de dos criterios: i) el enfoque basado en la seguridad social, que considera la afiliación a salud y la cotización a pensión, y ii) la nueva metodología del DANE, alineada con la definición de la OIT, que integra factores como el tamaño de la empresa, la ocupación informal y la cobertura en seguridad social.

Al comparar ambos criterios, se evidencia que Pereira registró niveles de informalidad más altos que el promedio de las demás áreas analizadas durante el primer trimestre de 2023. En particular, la tasa de informalidad por seguridad social en la ciudad fue del 45,5%, superando el 44,0% registrado en las otras 13 áreas. De manera similar, bajo la metodología del DANE, Pereira alcanzó una tasa de informalidad del 45,6%, superior al 42,7% reportado en el resto de las zonas evaluadas⁵⁷.

Pese a que la tasa de informalidad no está exclusivamente relacionada con la ocupación irregular del espacio público, ya que no

⁵⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Empleo Informal**. S.f. <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3366>

⁵⁶ COLOMBIA. Departamento Nacional De Planeación. Mercado laboral urbano.

⁵⁷ COLOMBIA. Departamento Nacional De Planeación. Mercado laboral urbano.

necesariamente los trabajos informales se dan en estas situaciones, sí es cierto que este nivel de informalidad muestra las afectaciones económicas de la población pereirana, lo cual, lleva a que, por la falta de garantías, de empleos y el alto nivel de pobreza, más y más personas decidan emprender un negocio informal ocupando el espacio público del municipio y afectando así a todos quienes lo habitan.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONFIANZA LEGÍTIMA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN.

3.1 NORMATIVA NACIONAL SOBRE EL ESPACIO PÚBLICO.

Las disposiciones normativas vigentes sobre el espacio público en Colombia son variadas y surgen desde la Constitución Política de 1991 con la consagración del artículo 82, el cual estipula lo siguiente:

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

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común⁵⁸.

De la lectura del citado artículo pueden desglosarse tres aspectos claves, el primero de ellos, el carácter de derecho colectivo del espacio público, el cual no puede verse afectado por actuaciones de dominio o apropiación individual, de allí que la misma carta política le imponga al Estado una clara obligación de salvaguardar su integridad, destacándose como el segundo aspecto importante de la normativa. Adicionalmente, al ser un espacio de uso común, se avizora el deber inherente de la comunidad para contribuir en su conservación. En tercer lugar, la norma se torna más específica cuando señala que las entidades públicas son las

⁵⁸ COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia**. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 82.

llamadas a garantizar la existencia y el respeto de los espacios públicos a través de la regulación del uso del suelo, o en otras palabras, por medio de planificación y administración urbanística que se diseñan mediante los Planes de Ordenamiento Territorial. Bajo este entendido, desde una óptica constitucional el espacio público se constituye como un derecho colectivo, un deber ciudadano y una obligación Estatal.

A fin de regular el mencionado precepto constitucional, se creó la ley 388 de 1997 conocida como la ley de desarrollo territorial, allí se establece como objetivo principal ordenar los municipios en el marco de su jurisdicción y territorio, incluyendo lo concerniente al espacio público, por lo que alguno de sus objetivos específicos consisten en identificar las necesidades en este ámbito para definir estrategias que velen por la creación y defensa de áreas de esta naturaleza. Aunado a lo anterior, se impone que los administradores municipales deben dar prelación a los espacios públicos en el diseño de sus Planes Territoriales, y deben ubicar aquellos espacios libres y verdes que puedan destinarse al uso común⁵⁹.

Seguidamente, el ejecutivo buscó ser más preciso en cuanto a la administración pública del espacio público, en virtud de la obligación de las entidades territoriales de garantizar su integridad, de allí que se desarrolló el Decreto 1504 de 1998, por el cual se reglamenta su manejo en los planes de ordenamiento territorial. De esta disposición se resaltan múltiples aspectos, tal como la delimitación de los bienes, elementos y áreas que se consideran conforman el espacio público, así como sus componentes complementarios. A modo de ejemplo, se determina que los bienes de uso público, los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales que aun siendo privados satisfacen necesidades de uso público, y áreas para la conservación y preservación de sistema naturales, constituyen el espacio público⁶⁰. En lo que respecta a los Planes de Ordenamiento Territorial, se precisa que el espacio público tiene doble función: una estructuradora

⁵⁹ COLOMBIA. **Ley 388 de 1997**. Por la cual se modifica la ley 9ª y la ley 2ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.

⁶⁰ COLOMBIA. **Decreto No. 1504 de 1998**. Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. Bogotá: Presidencia de la República, 1998.

en la ciudad y una reguladora en el medio ambiente, por lo que se reitera el deber de dar prelación al espacio público en las actividades de planeación, construcción y conservación urbana.

Algo que llama la atención del decreto anterior, es que en el marco de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial debe existir un diagnóstico que indique el déficit cualitativo y cuantitativo del espacio público, este último, con base en el índice mínimo de espacio público efectivo establecido en 15m² por persona⁶¹. De esta operación, la entidad territorial deberá diseñar y formular políticas, programas y proyectos para optimizar el espacio público y superar el déficit. Finalmente, esta reglamentación le permite a los municipio crear instituciones que se encarguen transversalmente del manejo del espacio público.

Otra norma que versa sobre el espacio público es el Decreto 1469 de 2010, que si bien aborda principalmente temas de licencias urbanísticas, es relevante porque indica el tipo de autorización que se requiere para intervenir y ocupar el espacio público, sin que ello represente desmejorar las condiciones de este. Podría pensarse que esta reglamentación representa un tipo de excepción a lo indicado por la Constitución Política en su artículo 82, toda vez que permite que particulares tengan derecho sobre el espacio público, sin embargo, su finalidad más allá de otorgar dominio individual a un área de destinación común, es controlar y supervisar las actividades de particulares en estos espacios, velando por su cuidado e integridad.

Por otra parte, cabe mencionar el Decreto 1077 de 2015, donde se compilan y complementan todas las normas concernientes al sector de vivienda, ciudad y territorio, en el cual se incluye lo relacionado con el espacio público. Allí básicamente se integra la normatividad mencionada en líneas anteriores, toda vez que versa sobre las definiciones y elementos constitutivos del espacio público,

⁶¹ art. 14. COLOMBIA. **Decreto No. 1504 de 1998**. Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.

lineamientos sobre su manejo y formulación en el POT, así como las licencias de intervención y ocupación.

Finalmente, se destaca el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual señala una situación relevante de cara al tema del espacio público: la ocupación indebida o en contravía de la normativa vigente, catalogada dentro de la gama comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, la cual puede generar multa tipo 1⁶².

A modo de cierre, el marco jurídico del espacio público se encuentra debidamente armonizado con lo consagrado en la Constitución Política de 1991, desarrollándose principalmente frente a su manejo en los Planes de Ordenamiento Territorial, con ocasión a la obligación estatal de las entidades territoriales de mantener su integridad; y también con relación a las conductas de convivencia ciudadana que permiten gozar de este derecho y cumplir el deber de conservarlo.

3.2. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL AMPARO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN FAVOR DE VENEDORES INFORMALES

La Honorable Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en repetidas ocasiones respecto del principio de confianza legítima, especialmente en sentencias de tutela que exponen un caso específico. En el año 1995, esta corporación expidió la sentencia T-617, en la cual se ventila el caso de unos comuneros que ocupan un sector en la localidad de Puente Aranda en Bogotá desde hacía más de 30 años, y la Alcaldía Distrital decidió ordenar el desalojo, puesto que dicho espacio sería utilizado por el Metrobús.

Los afectados interponen una acción de tutela y en el análisis, la Corte Constitucional, hace referencia al principio de confianza legítima en las actuaciones de la administración, y menciona que la interacción entre la

⁶² COLOMBIA. **Ley No. 1801 de 2016**. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá: Congreso de la República, 2016. Art. 140, núm. 4.

administración pública y los administrados plantea un desafío jurídico fundamental, el cual consiste en determinar con precisión los límites legales de los derechos de los particulares frente a la actuación estatal. La administración, en ejercicio de sus competencias y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, posee la facultad de imponer ciertas restricciones a dichos derechos. Esta potestad explica, por ejemplo, la imprescriptibilidad de los bienes de uso público, incluso cuando han sido objeto de ocupación transitoria por parte de particulares. No obstante, en el marco del Estado de derecho, el principio de confianza legítima se configura como un instrumento de protección de los administrados frente a actuaciones estatales que, derivadas de la aplicación de una norma —incluso proveniente de la rama legislativa—, les imponen cargas patrimoniales excepcionales en comparación con las soportadas por el resto de la colectividad. Es preciso subrayar que la aplicación de este principio exige, como condición indispensable, que los sujetos involucrados se encuentren en una situación que pueda ser calificada jurídicamente como propia del ámbito del derecho administrativo, particularmente en lo relativo a la causación del daño⁶³.

La Corte Constitucional⁶⁴ aduce que, cuando una autoridad territorial decida adelantar procesos de recuperación del espacio público que ha sido ocupado por particulares, se encuentra en la obligación de estructurar y poner en marcha un plan de reubicación que sea adecuado y razonable. Esto, con la intención de armonizar los derechos e intereses enfrentados, buscando un equilibrio efectivo entre el interés general asociado al uso colectivo del espacio público y la situación particular de quienes lo ocupan, todo ello dentro del marco del respeto por la dignidad humana y los principios del Estado social de derecho.

Finalmente, la Corte resuelve proteger los derechos de los accionantes, pero no suspendiendo la orden de desalojo, sino ordenando a la administración que determine un lugar para su reubicación y así proteger, tanto sus

⁶³ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 617 de 1995**. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, 1995.

⁶⁴ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 617 de 1995**.

derechos de vivienda y trabajo, como el derecho al goce del espacio público de toda la población.

En el año 1996, la Corte estudió el caso de una vendedora ambulante, quien tenía una caseta rodante y la ubicaba en espacio público de la ciudad de Bogotá. Ella adujo que la caseta era su único sustento y con lo que obtiene de ella puede subsistir junto con sus hijos menores. En un procedimiento de Policía, su caseta fue retirada del lugar donde solía estacionarse, por lo que decide interponer acción de tutela buscando la protección de su derecho al trabajo.

La Corte, al analizar el caso, menciona que, tratándose de vendedores ambulantes y de procedimientos para recuperación del espacio público, se deben seguir unas reglas ya establecidas jurisprudencialmente.

La responsabilidad estatal de garantizar la reubicación de los vendedores informales, en caso de un desalojo motivado por razones de interés general, solo se configura cuando concurren ciertas condiciones específicas. En primer lugar, es necesario que la medida administrativa responda a la necesidad de proteger el interés colectivo frente al interés individual. En segundo lugar, debe tratarse de personas que, antes de la decisión de recuperación del espacio público, ya se encontraban ejerciendo su actividad en dicho lugar. Y, en tercer lugar, la ocupación debe haber sido previamente autorizada por la autoridad competente, mediante la expedición de un permiso o licencia correspondiente.⁶⁵

Expone la Corte Constitucional⁶⁶, que reconocer que una persona adquiere, de forma automática, el derecho a ser reubicada en un espacio público por el solo hecho de haberlo ocupado sin autorización legal, implicaría legitimar comportamientos arbitrarios y el uso de vías de hecho. Aceptación que socavaría la autoridad legítima de los alcaldes, quienes ostentan la jefatura de policía en sus municipios. Sostiene la máxima corporación constitucional que, en un Estado de

⁶⁵ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 160 de 1996**. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz. Bogotá, 1996.

⁶⁶ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 160 de 1996**.

derecho, el reconocimiento y protección de los derechos exige que estos se funden en situaciones legítimas, conforme a los principios constitucionales y legales, y no es admisible que los derechos se deriven de conductas contrarias al orden jurídico o que vulneren los derechos de otros ciudadanos.

Ya en el año 2010, se lleva a cabo el análisis de una posible vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna, la buena fe, el mínimo vital y la confianza legítima de un ciudadano que ocupó un bien inmueble por un largo periodo de tiempo y que asegura haber realizado actos de señor y dueño sobre el mismo. Sin embargo, la Alcaldía de Bucaramanga ejecutó diferentes procedimientos policiales con la finalidad de recuperar ese predio, puesto que se trataba de un bien de uso público.

En primera instancia y en sede de impugnación, los jueces de tutela habrían decidido no tutelar los derechos del accionante, por cuanto no se habría probado la existencia de un perjuicio irremediable, desestimando el caso por improcedencia de la acción de tutela.

En esta sentencia la Corte Constitucional⁶⁷ deja claro que la acción de tutela se torna procedente cuando se demuestre la existencia de un daño que cumpla con las siguientes características: (i) que sea inminente, es decir, que constituya una amenaza clara y concreta a un derecho fundamental; (ii) que requiera la implementación de medidas urgentes para evitar su materialización; (iii) que ponga en riesgo de manera seria un bien jurídico de relevancia dentro del orden normativo; y (iv) que, debido a la gravedad y premura de la situación, exija una protección inmediata con el fin de restablecer plenamente un orden social justo.

Ahora bien, específicamente respecto de la aplicación del principio de confianza legítima, la Corte⁶⁸ menciona que, esta se fundamenta en los principios constitucionales de buena fe y seguridad jurídica, constituyéndose en un límite a la

⁶⁷ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 210 de 2010**. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá, 2010.

⁶⁸ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 210 de 2010**.

discrecionalidad de la Administración pública. Este principio cobra relevancia cuando las actuaciones de las autoridades generan en los particulares una expectativa razonable de continuidad en una determinada situación jurídica o fáctica, y una percepción de legalidad en su comportamiento. En tales circunstancias, la Administración no puede introducir modificaciones abruptas que perjudiquen al administrado, sin antes otorgarle un periodo razonable de adaptación, así como las condiciones necesarias para ajustarse a los nuevos escenarios.

Así, la jurisprudencia ha sostenido que el deber estatal de garantizar el uso adecuado del espacio público no puede ejecutarse de forma repentina o inesperada cuando se configuran los elementos propios de la confianza legítima. Por tanto, toda actuación administrativa orientada al desalojo de ocupaciones en el espacio público debe estar precedida de un análisis riguroso y contextualizado que considere las condiciones particulares de quienes allí se encuentran⁶⁹.

Posteriormente, en el año 2012, la Corte Constitucional⁷⁰ revisa una acción de tutela en la que el accionante solicita la suspensión de una resolución emitida por la Alcaldía local de Ciudad Bolívar y ratificada por la Alcaldía Distrital de Bogotá, mediante la cual ordenaron la demolición de la vivienda que él construyó, así como la suspensión inmediata de los servicios públicos. El accionante menciona que allí vive junto con 9 familiares, entre ellos, sus hijos menores de edad, y que la decisión de la administración vulnera sus derechos fundamentales, provocando, además, un perjuicio irremediable. Aquí, el Magistrado Ponente hace un análisis exhaustivo respecto del principio de confianza legítima, trayendo a colación una posición jurisprudencial de la misma Corporación, en la que se estableció:

El principio de confianza legítima, particularmente, se basa en tres presupuestos: (i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio

⁶⁹ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 210 de 2010**.

⁷⁰ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 717 de 2012**. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt. Bogotá, 2012.

que adecuen la actual situación a la nueva realidad. De esta forma, el principio de buena fe, en su dimensión de confianza legítima, compele a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico⁷¹.

Con base en ello, menciona la Corte Constitucional⁷² que la Administración no está facultada para alterar de manera repentina las condiciones jurídicas o materiales en las que se encuentra un administrado que, de forma razonable, considera que su conducta se encuentra conforme al ordenamiento jurídico. En este sentido, la Corte ha señalado que el principio de confianza legítima busca salvaguardar a los particulares frente a decisiones inesperadas o drásticas adoptadas por las autoridades, garantizando así estabilidad y previsibilidad en sus relaciones con el Estado.

Concluye la Sala que, el principio de confianza legítima se configura en cabeza de los administrados como resultado de actuaciones u omisiones atribuibles a la propia Administración, las cuales originan situaciones jurídicas o fácticas que generan una apariencia de legalidad. Por ello, cuando la autoridad decide modificar esa percepción de estabilidad y certeza jurídica, puede incurrir en la afectación de derechos fundamentales. En tales casos, recae sobre la Administración la responsabilidad de implementar medidas alternativas que mitiguen o compensen los efectos negativos de su actuación, especialmente cuando se trata de personas pertenecientes a grupos con especial protección constitucional⁷³.

En esta sentencia, la Corte resuelve tutelar los derechos del accionante y le ordena a la Alcaldía local de Ciudad Bolívar que se abstenga de ordenarle al actor que efectúe la demolición de su vivienda, en cambio, debe buscar alternativas de vivienda para él y su familia, las cuales no pueden ser una imposición, sino que deben ser aceptadas por él. Esto, con base en que la misma

⁷¹ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 717 de 2012.**

⁷² COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 717 de 2012.**

⁷³ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 717 de 2012.**

administración permitió la construcción de la vivienda, y deben aplicarse los postulados del principio de confianza legítima, por lo que no es posible que se le ordene demolerla.

Ahora bien, en el año 2017 la Corte Constitucional mediante la sentencia C-211 de 2017 estudió una acción pública de inconstitucionalidad en la que se buscaba la declaración de inexequibilidad del numeral 4 y los parágrafos 2 y 3 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, ley que contiene el Código Nacional de Policía y Convivencia⁷⁴. La norma demandada sostenía que la violación a la prohibición de ocupación del espacio público debía ser sancionada con multas, decomiso o destrucción de los bienes en los casos en que las conductas fueren repetitivas.

De acuerdo con el demandante, estas disposiciones vulneraban los derechos constitucionales de los vendedores ambulantes y desconocía la amplia jurisprudencia constitucional que existe acerca de este tipo de situaciones, además, porque la norma no contemplaba ninguna acción afirmativa que buscara resarcir los perjuicios o proteger los derechos de quienes fueren desalojados y sus elementos de trabajo decomisados o destruidos⁷⁵.

La Corte Constitucional⁷⁶ para resolver el problema jurídico, realizó un estudio de las normas demandadas, de la protección al espacio público, la situación real de los vendedores ambulantes en Colombia teniendo presente sus derechos constitucionales, especialmente el derecho al trabajo y a la vida digna, y finalmente realiza un test de proporcionalidad frente a los derechos confrontados con la expedición de la norma.

Respecto del espacio público, menciona la Sala que la protección y conservación de este obedece a mandatos constitucionales precisos, entre los que se encuentran la garantía de su destinación al uso común, la primacía del interés

⁷⁴ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-211 de 2017**. Magistrado Ponente: Iván Alberto Escruce Mayolo. Bogotá, 2017.

⁷⁵ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-211 de 2017**.

⁷⁶ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-211 de 2017**.

general sobre el interés particular y la facultad otorgada a los concejos distritales y municipales para reglamentar el uso del suelo en defensa del interés colectivo, en ejercicio de la autonomía territorial⁷⁷.

Posteriormente, en las consideraciones de la sentencia, se precisa que, si bien las autoridades cuentan con el deber y la facultad constitucional de implementar políticas, programas y acciones encaminadas a la recuperación y protección del espacio público, tales iniciativas deben cumplir con ciertos requisitos esenciales: deben desarrollarse respetando el debido proceso y garantizando un trato digno a las personas afectadas; deben salvaguardar la confianza legítima generada en favor de los ciudadanos; deben estar fundamentadas en un análisis riguroso y actualizado de las condiciones reales sobre las cuales proyectarán sus efectos, de modo que sus alcances y características se ajusten a dicha realidad y aseguren la efectividad de los derechos fundamentales; y deben ejecutarse de manera que se evite una afectación desproporcionada del derecho al mínimo vital de las poblaciones más vulnerables y desfavorecidas, procurando no privar de sus medios lícitos de subsistencia a quienes carecen de alternativas en el mercado laboral formal⁷⁸.

Así, reitera la Sala que las actuaciones de policía que buscan recuperar el espacio público son legítimas, pues forman parte del poder de policía que recae en las administraciones municipales, sin embargo, estas órdenes deben respetar los principios de confianza legítima y debido proceso.

Finalmente, la Corte⁷⁹ declara la exequibilidad condicionada de la norma, dejando claro que cuando se trate de individuos que se encuentren en condición de vulnerabilidad manifiesta o integren grupos sujetos a especial protección constitucional, reconocidos por la jurisprudencia como beneficiarios del principio de confianza legítima, las autoridades deberán abstenerse de aplicar sanciones como la multa, el decomiso o la destrucción de bienes. Tales medidas

⁷⁷ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-211 de 2017**.

⁷⁸ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-211 de 2017**.

⁷⁹ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-211 de 2017**.

solo podrán ser consideradas una vez se hayan ofrecido previamente alternativas de reubicación o mecanismos de acceso a trabajo formal, en aras de salvaguardar los derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo.

Posterior a esta sentencia, la Corte ha retomado en varias oportunidades los conceptos mencionados respecto de la aplicación del principio de confianza legítima, como es el caso de las sentencias T-073 de 2017 y T-002 de 2019, en las cuales, a pesar de no tratarse de situaciones de vendedores informales o del derecho a la vivienda, sí se aborda este principio con la finalidad de dejar claro que se origina por las actuaciones administrativas que le permiten al ciudadano determinar que su actuar es aceptado y por lo tanto, su situación no cambiará abruptamente.

Ahora bien, la Corte Constitucional, en el año 2019, realiza una revisión de constitucionalidad del Código Nacional de Policía y Convivencia, la cual lleva a la expedición de la Sentencia C-472 de 2019. La Corte Constitucional⁸⁰ estudia la constitucionalidad del artículo 35 # 4 de la Ley 1801 de 2016 debido a acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por un ciudadano colombiano.

Se sostiene que las medidas correctivas previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana no tienen una naturaleza sancionatoria en sentido estricto. Por el contrario, su finalidad es esencialmente preventiva y restaurativa, orientada a disuadir comportamientos contrarios a la convivencia, prevenir su ocurrencia, superar situaciones conflictivas, reparar los daños causados, promover conductas respetuosas, proteger los derechos de las personas y restablecer el orden social. En este contexto, la función policial se enfoca en garantizar dichas finalidades, razón por la cual la identificación de los ciudadanos se configura como un requisito indispensable, no solo para la

⁸⁰ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 472 de 2019**. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, 2019.

operatividad de estas medidas, sino también para asegurar el respeto al debido proceso dentro de los procedimientos de naturaleza policiva⁸¹.

Finalmente, la Corte Constitucional, en sentencia T-206 de 2021, realizando la revisión a una posible vulneración de derechos fundamentales por parte de las Empresas Públicas de Medellín, trae a colación que el principio de confianza legítima encuentra su fundamento en la garantía constitucional de la buena fe, que su finalidad es asegurar cierta estabilidad y previsibilidad en las condiciones conocidas por el ciudadano, evitando transformaciones abruptas o inesperadas, que su alcance no se restringe únicamente a la permanencia de las normas vigentes, sino que también se extiende a las actuaciones previas desarrolladas por la administración, y que se trata de un principio de aplicación amplia, que opera en diversos contextos y permite la protección de múltiples derechos fundamentales, tales como el debido proceso, el derecho al trabajo o el acceso a la educación⁸².

Así, puede evidenciarse que la confianza legítima ha sido un tema ampliamente abordado por la jurisdicción constitucional, especialmente en casos relacionados con la ocupación irregular del espacio público, ya sea por vendedores informales o por construcciones en sitios no autorizados. La Corte Constitucional ha definido unos parámetros para establecer cuándo hay una responsabilidad estatal y las acciones que debe tomar la administración para no vulnerar los derechos fundamentales de quienes ocupan el espacio público, ni dejar sin protección el derecho al espacio público que ostentan todos los habitantes de una comunidad.

3.3 PROTECCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN PEREIRA: DECRETOS Y ACUERDOS MUNICIPALES

⁸¹ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 472 de 2019**.

⁸² COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T- 206 de 2021**. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas. Bogotá, 2021.

Las autoridades del municipio de Pereira se han caracterizado por establecer diferentes normas que pretenden salvaguardar y optimizar el espacio público de su territorio, las cuales se han desarrollado en coherencia del marco jurídico nacional vigente y los Planes de Desarrollo Municipales, que fueron expuestos en acápites anteriores.

Inicialmente, conviene destacar el Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira, expedido mediante el Acuerdo No. 035 de 2016, donde se indica que uno de los lineamientos claves de ordenamiento territorial es la creación de un sistema de espacio público efectivo, articulado con el escenario ambiental y el sistema de movilidad del municipio. Además se planteó resolver el déficit cuantitativo y mejorar el aspecto cualitativo del espacio público, a través de la provisión de nuevas áreas y la remodelación de las existentes. Para estos propósitos, en el POT se estableció la formulación de un sistema de espacio público, así como criterios para su administración y estrategias públicas como la creación de un plan maestro de espacio público, una cartilla de mobiliario urbano y un plan de manejo de vendedores informales ⁸³.

Por otra parte, se trae a colación el Decreto municipal 834 de 2016, mediante el cual se reorganizó administrativamente el municipio de Pereira, y donde se decidió que la Dirección de Espacio Público como adscrita a la Secretaría de Gobierno, tiene como función “la promoción, defensa, conservación y protección de la integridad del espacio público (...) y la aplicación de los procedimientos de recuperación por actuaciones irregulares de los particulares”⁸⁴.

Conviene anotar que, esta dependencia es la encargada de ejecutar las políticas y estrategias orientadas a la protección del espacio público, incluyendo aquella que verse sobre los vendedores informales, pues en el decreto mencionado

⁸³ PEREIRA. Concejo Municipal. **Acuerdo 035 de 2016**. Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira. Pereira, 2016.

⁸⁴ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Decreto 834 de 2016**. Por el cual se dictan normas generales sobre la organización y funcionamiento de la administración municipal de Pereira, Risaralda, se crean sectores administrativos, se determina la estructura de la administración y las funciones generales de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. Pereira, 2016. Art. 25, núm. 2.7.4.

se indica que dentro de sus atribuciones está ordenar la ocupación del espacio público teniendo en cuenta este tipo de actividades comerciales, a fin de que se logre un equilibrio entre los derechos individuales (Trabajo, mínimo vital) y los colectivos (Espacio Público).

En este sentido, es importante traer a colación el Decreto 258 de 2019, donde se definen los lineamientos para la protección transversal del espacio público de Pereira, particularmente por la ocupación de vendedores informales⁸⁵. Desde una perspectiva jurídica, su contenido es conciliador y ponderado frente a esta problemática, toda vez que se resalta la importancia de garantizar igualmente los derechos al trabajo, al debido proceso y al espacio público.

Bajo este entendido, se plantea el ejercicio de recuperación a través de un procedimiento y unas causales claras de intervención, en ocasión a la existencia de comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, en concordancia con la Ley 1801 de 2016. Sin embargo, en caso de probarse la ocupación indebida, las medidas no se ciñen exclusivamente al ámbito sancionatorio, sino que en la mayoría de los casos se ofrece una alternativa social, económica o comercial⁸⁶, a fin de garantizar los derechos fundamentales del vendedor informal, así como el retiro del espacio público, cumpliéndose de esta manera la misionalidad de la dependencia.

⁸⁵ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Decreto 259 de 2019**. Por el cual se expiden los lineamientos para la protección, preservación, armonización, control y recuperación del espacio público ocupado con actividades comerciales informales en el municipio de Pereira. Pereira, 2019.

⁸⁶ Art. 14. PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Decreto 259 de 2019**.

CAPÍTULO 4

RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN PEREIRA: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y POSICIÓN JUECES CONSTITUCIONALES

4.1 ALCANCE DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y ESTRATEGIAS DE CONTROL.

El Municipio de Pereira, dando respuesta a petición elevada con la finalidad de obtener información relacionada con los procesos de recuperación del espacio público, y en la que se plantearon diez (10) interrogantes, informa lo siguiente:

Respecto a la primera solicitud planteada: “1. Explicar detalladamente cómo se llevan a cabo los procedimientos de recuperación del espacio público por ocupación de los vendedores informales, desde su inicio hasta su fin, detallando etapas, términos y fuente legal.”

Contestan manifestando que todos los procesos de recuperación del espacio público que ha sido ocupado por vendedores informales, tienen sustento en el Decreto Municipal 258 del 29 de marzo de 2019 “Por el cual se expiden los lineamientos para la protección, preservación, armonización, control y recuperación del espacio público ocupado con actividades comerciales informales en el Municipio de Pereira”⁸⁷.

Este decreto contiene unas etapas, las cuales, para un mejor entendimiento, se plasmarán en el siguiente cuadro:

⁸⁷ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Decreto 259 de 2019**. Por el cual se expiden los lineamientos para la protección, preservación, armonización, control y recuperación del espacio público ocupado con actividades comerciales informales en el municipio de Pereira. Pereira, 2019.

Tabla 1.

Etapas del procedimiento de recuperación de espacio público ocupado por vendedores informales en Pereira.

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO	
1. Identificación y Caracterización:	La administración municipal, a través de la Dirección de Espacio Público y en articulación con distintas dependencias del nivel local, lleva a cabo un proceso de identificación de los sectores donde se evidencia la ocupación del espacio público por parte de comerciantes informales. En desarrollo de esta labor, se adelanta una caracterización socioeconómica de dicha población, cuyo registro no implica la concesión de autorizaciones o licencias para ejercer dicha actividad, pero sí permite individualizarla y establecer criterios objetivos para determinar su eventual inclusión en programas o estrategias orientadas a la recuperación integral y al uso ordenado del espacio público, en armonía con el interés general y el ordenamiento territorial.
2. Sensibilización y Concertación:	La autoridad municipal desarrolla actividades de sensibilización dirigidas a la población de vendedores informales, con el propósito de socializar la normativa aplicable al uso del espacio público y dar a conocer las alternativas institucionales disponibles, a las cuales podrán acceder siempre que cumplan con los requisitos previamente establecidos por la administración. En este marco, se privilegia el diálogo como mecanismo principal para alcanzar acuerdos, promoviendo procesos de concertación orientados a la reubicación o formalización de esta población, en aras de garantizar soluciones integrales y sostenibles que respeten tanto los derechos de los individuos como el interés colectivo en el adecuado uso del espacio público.
3. Reubicación y Formalización	La alcaldía municipal pone a disposición de los vendedores informales opciones de reubicación en módulos o espacios físicos que se ajusten a la disponibilidad institucional existente al momento de la oferta. Esta medida tiene como finalidad principal dignificar el ejercicio de dicha actividad económica, al tiempo que se busca asegurar el uso ordenado, equitativo y accesible del espacio público, en concordancia con los principios de interés general y convivencia ciudadana.

4. Operativos de Recuperación:	Cuando no es posible alcanzar acuerdos mediante mecanismos de concertación, o cuando las personas que ocupan el espacio público no cumplen con los criterios que permiten reconocerles el estatus de vendedores informales amparados por el principio de confianza legítima, y se mantiene la ocupación irregular del espacio, la Dirección de Espacio Público, en coordinación con la Policía Nacional, adelanta operativos orientados a la recuperación efectiva del mismo. En el desarrollo de dichas actuaciones, se procede a la restitución material del espacio público mediante el desmonte y retiro de estructuras, módulos u otros elementos fijados al suelo que obstaculicen la libre circulación peatonal, garantizando así el restablecimiento del orden urbano conforme a la normativa vigente.
5. Sanciones y Medidas Correctivas	La utilización del espacio público sin la debida autorización constituye una conducta contraria a las normas de convivencia, conforme a lo dispuesto en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana —Ley 1801 de 2016—, específicamente en el artículo 140, numerales 4 y 6, donde se tipifican este tipo de comportamientos como infracciones al orden urbano. En virtud de dicha normativa, las autoridades competentes están facultadas para imponer medidas correctivas, tales como la imposición de comparendos y la incautación de mercancías, cuando se verifique una ocupación indebida del espacio público, con el fin de preservar el interés general y el uso adecuado de los bienes de uso común.

Elaboración propia. Fuente: Respuesta a Petición Municipio de Pereira (Anexo 1).

Respecto a la solicitud de información acerca de los lugares con mayor ocupación de espacio público por parte de vendedores informales, desde el año 2019 hasta el 2024, la Alcaldía Municipal⁸⁸ se pronunció de la siguiente forma:

⁸⁸ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Respuesta derecho de petición SAIA No. 20250318-10470-E.** Pereira, 28 de abril de 2025.

Tabla 2.

Lugares con mayor ocupación de espacio público en Pereira (2019 – 2024)

AÑO	SECTOR
2019	• Centro Histórico: Calles 18 y 19 entre carreras 6ª a 9ª. • Plaza de Bolívar y alrededores de la Alcaldía. • Carrera 8ª (zona comercial). • Sector de Cuba: Parque Guadalupe Zapata.
2020	Hubo disminución de la ocupación debido a la Pandemia Covid-19. Posterior a la terminación del confinamiento, los sectores mayoritariamente ocupados por vendedores informales fueron: • Centro Histórico (especialmente calle 19). • Parque La Rebeca (Cuba). • Impala plaza de Mercado Minorista • Inicio de ocupación en áreas de barrios periféricos debido a desplazamiento a vendedores.
2021	• Calles 18 y 19 entre carreras 6ª a 9ª. • Pasajes peatonales como el Pasaje Real. • Centro Comercial Bolívar Plaza (frentes externos). • Parque Guadalupe Zapata (Cuba).
2022	• Calles 18 y 19 entre carreras 6ª a 9ª. • Pasajes peatonales como el Pasaje Real. • Centro Comercial Bolívar Plaza (frentes externos). • Parque Guadalupe Zapata (Cuba).
2023	• Calle 18 y 19 (Centro). • Sector del Centro Comercial Victoria (andenes y zonas de acceso). • Plaza de Bolívar. • La Rebeca (Cuba). • Corredor entre la Terminal y el Parque Olaya.
2024	• Calle 19 entre carreras 7ª y 8ª. • Calle 18 y Plaza de Bolívar. • Parque Guadalupe Zapata (sector Cuba). • Avenida 30 de Agosto (zonas de carga y descarga cercanas a Terminal de Transportes).

Elaboración propia. Fuente: Respuesta a Petición Municipio de Pereira (Anexo 1).

Del anterior cuadro se puede establecer que el sector más afectado por la ocupación ilegal del espacio público en Pereira durante los años 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024, es aquel comprendido entre las calles 18 y 19 por el centro de la ciudad. Adicionalmente, puede evidenciarse que la mayoría de los sectores se encuentran repetidos en las diferentes vigencias, lo que demuestra la persistencia de los ocupantes en permanecer en sus sitios.

La respuesta dada a la tercera petición del documento: “Indicar en m² la cantidad de espacio público ocupado en Pereira por vendedores informales, discriminado para los años 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.” establece que, en la actualidad, el Municipio de Pereira no dispone de un instrumento técnico de medición o de un catastro especializado que permita establecer con exactitud y rigurosidad técnica la extensión en metros cuadrados del espacio público ocupado por vendedores informales durante los períodos requeridos. Además, indica que la dificultad para cuantificar este fenómeno obedece, entre otras razones, a la naturaleza volátil y cambiante de la ocupación del espacio público, la cual se ve influenciada por variables externas como el incremento de flujos migratorios, las condiciones socioeconómicas de la población y las transformaciones propias del entorno urbano, lo que impide una delimitación precisa y estable del área ocupada.

En cuanto a la solicitud de indicación de la cantidad de procedimientos de recuperación del espacio público en Pereira durante las vigencias 2019 a 2024, la Alcaldía Municipal⁸⁹ informa lo siguiente:

Tabla 3.

Número de procedimientos de recuperación del espacio público en Pereira (2019 – 2024).

⁸⁹ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Respuesta derecho de petición SAIA No. 20250318-10470-E.** Pereira, 28 de abril de 2025.

Año	Número de procedimientos
2019	95 procedimientos
2020	67 procedimientos
2021	100 procedimientos
2022	129 procedimientos
2023	134 procedimientos
2024	213 procedimientos

Fuente: Municipio de Pereira. Respuesta a Derecho de Petición (Anexo 1).

Lo anterior demuestra un mayor compromiso de la Administración Municipal con el derecho colectivo al espacio público, toda vez que se evidencia un incremento paulatino en los procedimientos de recuperación, salvo para el año 2020, lo que se justifica en las restricciones y el confinamiento decretado debido a la Pandemia Covid-19.

En cuanto a la solicitud de indicación de la cantidad de metros cuadrados recuperados en los procedimientos antes descritos, la entidad estatal expone que para el año 2019 se recuperaron 853.42 metros cuadrados; para el año 2020 fueron 741 metros; para el año 2021 se recuperaron 760 metros; respecto del año 2022 se evidencia el punto más alto de recuperación, con 1190 metros; en el año 2023 se recuperaron 768 metros; y en el año 2024 fueron un total de 957 metros cuadrados recuperados por la Dirección de Espacio Público de la Alcaldía Municipal.

Atendiendo a la sexta solicitud, que constaba en el señalamiento de los metros cuadrados de espacio público efectivo por habitante durante las vigencias ya analizadas, fue informado por parte de la Administración, que no cuentan con el dato exacto, por lo que no se pudo obtener dicha información.

La Alcaldía Municipal, en su respuesta a la petición interpuesta, reafirma que la norma por medio de la cual ellos sustentan los procedimientos de recuperación del espacio público es el Decreto Municipal 258 de 2019, dando así respuesta al séptimo interrogante planteado.

Por otro lado, con la octava solicitud de la petición, se buscaba obtener el dato de la cantidad de medidas correctivas impuestas a vendedores ambulantes por la indebida ocupación del espacio público. Sin embargo, no se obtuvo la información requerida, puesto que la entidad municipal aduce que dicha información no reposa en sus archivos, y que se debe dirigir la petición directamente a la Policía Nacional, toda vez que son ellos los facultados para imponer dichas sanciones, y, por consiguiente, son ellos los encargados de llevar el registro documental correspondiente.

Respecto de los programas de asistencia y acompañamiento a aquellas personas que se ven afectadas con los procedimientos de recuperación del espacio público, mencionan que actualmente se tienen los siguientes:

Zonas de reubicación establecidas por la administración municipal:

1. Bazar La Cumbre: Espacio asignado preferentemente a comerciantes dedicados a la reparación de calzado y venta de repuestos.
2. Frutos de Colombia: Área habilitada para actividades relacionadas con la comercialización de frutas y hortalizas.
3. Calle de la Fundación: Sector dotado de módulos individuales destinados a la reubicación de vendedores informales previamente caracterizados.
4. Calle de los Artesanos: Zona designada para la oferta de productos artesanales, incluyendo bisutería y elementos elaborados manualmente.

Se explica que estas iniciativas se dieron en vigencia del Decreto 400 del 2010, el cual fue derogado por el 258 de 2019, sin embargo, aún están en funcionamiento.

Por otro lado, mencionan que, aquellos vendedores informales que no cumplen con los requisitos para la reubicación, pueden acceder a la totalidad de programas sociales que ejecuta la Administración Municipal.

El ente territorial, mediante sus distintas secretarías y entidades adscritas, dispone de programas institucionales en sectores como salud,

educación, vivienda, fomento al emprendimiento, deporte y asistencia social. No obstante, dichos programas no han sido diseñados exclusivamente para la población de vendedores informales. Su acceso está sujeto a criterios de focalización establecidos por la normativa vigente, considerando principalmente el nivel de vulnerabilidad socioeconómica y el cumplimiento de los requisitos estipulados en cada convocatoria, tanto a nivel nacional como local.

En ausencia de una oferta específica orientada de manera diferencial hacia los vendedores informales, no se han expedido actos administrativos ni se han adoptado metodologías, instrumentos o procedimientos que reglamenten un tratamiento preferente para esta población. Sin perjuicio de ello, los vendedores informales pueden postularse a las convocatorias de los programas sociales generales, los cuales son gestionados por las diversas dependencias de la Alcaldía y tienen como población objetivo a los grupos en condición de vulnerabilidad⁹⁰.

Finalmente, respecto de la solicitud de información de acciones de tutela en las que el accionante fue un vendedor informal y el accionado fue la dirección de espacio público de la Alcaldía de Pereira, se aporta información únicamente respecto del año 2024, puesto que manifiestan no tener archivo de los años anteriores. Además, exponen que en aquellos casos en los que el juez decide tutelar los derechos del accionante, las sentencias han establecido diferentes medidas de protección, como el respeto por el debido proceso, la protección al derecho al trabajo, la obligación de la entidad de actuar conforme al principio de confianza legítima, la obligación de llevar a cabo una concertación para la reubicación del vendedor informal, la inclusión del accionante en el Registro Único de Vendedores Informales, para así ser acreedor de todos los beneficios y programas estatales, la orden al Municipio de brindarle ofertas de oportunidades laborales a los vendedores informales y la orden al municipio de permitir, en algunos sitios específicos, el ejercicio de la actividad de ventas informales.

⁹⁰ PEREIRA. Alcaldía Municipal. **Respuesta derecho de petición SAIA No. 20250318-10470-E.** Pereira, 28 de abril de 2025.

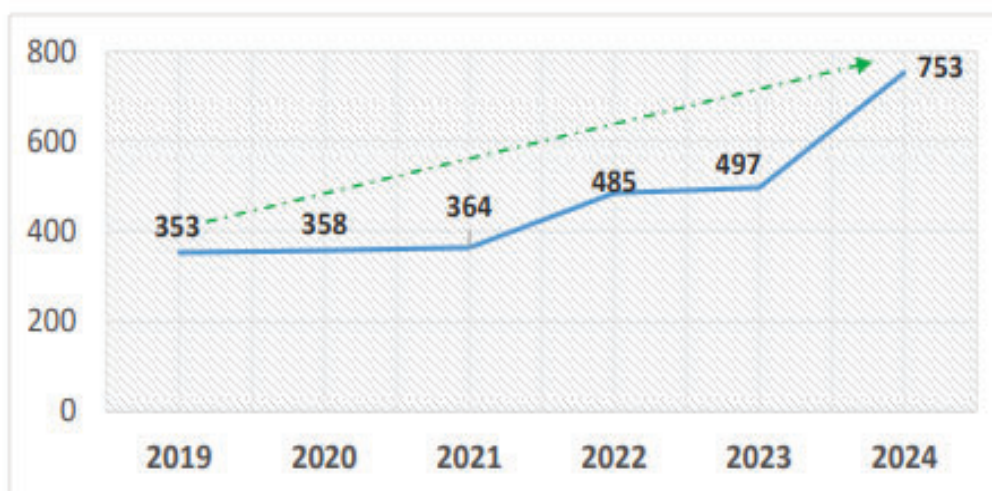
4.2. POSICIÓN JURÍDICA DE LOS JUECES CONSTITUCIONALES

Con el propósito de obtener información detallada sobre las acciones de tutela presentadas entre los años 2019 al 2024 en la jurisdicción de Pereira, por parte de personas que indicaran su calidad de vendedores ambulantes y solicitaran la protección de derechos fundamentales con ocasión a procedimientos de recuperación de espacio público, se elevó una petición al Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda donde se identificaran los derechos fundamentales invocados, número de sentencias a favor de los accionantes y del municipio, impugnaciones y medidas judiciales ordenadas.

Conforme a lo anterior, el Consejo Seccional de la Judicatura otorgó respuesta indicando el número de acciones de tutela en primera instancia donde fue accionada la alcaldía de Pereira en las vigencias objeto de estudio, reflejándose un aumento considerable en el año 2024, tal y como se muestra a continuación:

Figura 1.

Acciones de tutela presentadas en contra de la alcaldía de Pereira 2019 - 2024



Fuente: Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda, en respuesta otorgada el 13 de mayo de 2025 (Anexo 2).

Si bien resulta interesante el incremento de las acciones de tutela presentadas en el último año en contra de la Alcaldía de Pereira, la data proporcionada por el Consejo Seccional de la Judicatura no permite discriminar cuantas de esas acciones de tutelas se avocaron en contra de la Dirección de Espacio Público, ni muchos menos conocer el sentido de los fallos a fin de identificar la posición jurídica de los jueces constitucionales. Frente a tal circunstancia, el Consejo Seccional manifestó que su sistema de almacenamiento de datos (Aplicativo SARJ), aún no tenía la capacidad de clasificar los procesos conforme a la información solicitada, aunado a que el sistema de información de los despachos judiciales (Justicia XXI), tampoco permitía la selección de los criterios pedidos de forma masiva y discriminada.

En mérito de lo expuesto y con el ánimo de indagar sobre la posición jurídica de los jueces de Pereira frente a la problemática planteada, se optó por analizar sentencias de tutela que resolvieran situaciones semejantes a fin de identificar el contexto de la discusión jurídica, prestando especial atención en la fundamentación legal y constitucional utilizada por los operadores judiciales, así como a los sentidos de los fallos. Es importante señalar que sólo se obtuvieron registros de sentencias desde el 2022 hasta el 2024, las cuales fueron proporcionadas por la Dirección de Espacio Público de Pereira.

Sentencias de tutela año 2022.

1. Inicialmente, se encontró sentencia de tutela emitida por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Pereira el 24 de junio de 2022, donde la accionante EF invoca el amparo de los derechos fundamentales al trabajo y la vida digna, los cuales a su juicio fueron vulnerados por la Alcaldía de Pereira y la Secretaría de Gobierno, en virtud a un procedimiento de recuperación de espacio público que afectó el puesto informal que tenía con su esposo, quien era el titular del mismo hace más de 20 años, pero habría fallecido.

En el trámite del proceso se demostró que no había pruebas que respaldaran la antigüedad de la accionante como vendedora informal en dicho espacio, y que además, la señora no se acercó oportunamente a la Dirección de

Espacio Público para acreditar tal calidad. En este sentido, el juez constitucional consideró que si bien su esposo sí tenía la condición de vendedor estacionario autorizado, esta calidad no era sucesoral; además, se precisa que si bien se podría alegar la figura de confianza legítima, esta sería factible luego de agotar el procedimiento administrativo legalmente establecido. Conforme a lo anterior, se niega la acción de tutela⁹¹.

2. Se trae a colación la sentencia de tutela No. 2022-118 dictada por el Juez Cuarto Penal Municipal con Función de Conocimiento de Pereira el 28 de noviembre de 2022, mediante la cual la accionante MERG solicita la protección de los derechos al mínimo vital, al trabajo y a la seguridad social, con ocasión a que su “kiosko” fue objeto de un procedimiento de recuperación del espacio público, pese a que ella se encontraba inscrita en el Registro Único de Vendedores Informales de Pereira. No obstante, en el trámite de la tutela se demostró que la accionante no se encontraba en tal registro, y que la persona que atendía el puesto era una familiar de la tutelante. Por lo anterior, el juez constitucional niega la tutela, señalando que no hay vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados⁹².

3. Se destaca la sentencia de tutela No. 157 resuelta por el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Pereira el 8 de noviembre de 2022, por medio del cual la accionante YAC, señaló que en un procedimiento de recuperación le fue incautado su puesto ambulante de frutas, sin previo aviso y sin hacer entrega de la acta del procedimiento, por tal razón consideró vulnerados sus derechos al debido proceso y al trabajo. En sus consideraciones el juez constitucional precisó que el primer derecho fundamental mencionado no fue vulnerado, pues al momento del fallo ya se le habría entregado su puesto ambulante, así como el acta de incautación. Sin embargo, nada se dijo sobre su solicitud de seguir ejerciendo su actividad laboral en otro lugar, en virtud a su

⁹¹ PEREIRA. Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Pereira. **Sentencia de tutela con radicado 66001-40-09-003-2022-00105-00**. Pereira, 2022.

⁹² PEREIRA. Juez Cuarto Penal Municipal con Función de Conocimiento de Pereira. **Sentencia de tutela No. 2022-118. Radicado 66001-40-09-004-2022-00109-00-2022-118**. Pereira, 2022

derecho al trabajo. Aun así el juzgado declaró el hecho superado por carencia actual del objeto⁹³.

Sentencias de tutela año 2023

1. En primer lugar, a través la sentencia de tutela conocida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Pereira el 30 de agosto de 2023, la accionante MHOR expone una situación de presunta vulneración de sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad, como quiera que, pese a ser una adulta de más de 60 años que encontraba su sustento en un puesto ambulante, fue sujeta a un procedimiento de recuperación del espacio público, donde además se le impuso un comparendo y se le ordenó no volver a sacar el bien mueble. Durante el trámite de la tutela se evidenció que no se aportó prueba que acreditara los presupuestos de confianza legítima de la accionante, más allá de una certificación privada, además, la inspección de policía competente decidió no imponer el comparendo por razones de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad. Conforme a lo anterior, el juez constitucional argumentó que para estos casos basta la prueba sumaria del ejercicio de la actividad informal de la accionante, además, señaló que era tal la antigüedad y consolidación de la tutelante en dicho espacio, que hasta le fue otorgado un crédito para mejorar su servicio. A juicio del despacho estos supuestos respaldaron el hecho que se configuraba el principio de la confianza legítima, establecido por la Corte Constitucional, de allí que se tutelaron los derechos de la accionante⁹⁴.

2. En segundo lugar, se toma como referencia la sentencia de tutela No. 220 proferida por el Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple del municipio de Pereira del 24 de agosto de 2023, donde el accionante ILC, invoca el amparo a su derecho de petición y al trabajo, ya que mediante un procedimiento de recuperación del espacio público se le restringió su calidad de

⁹³ PEREIRA. Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Pereira. **Sentencia de tutela No. 157 de 2022. Radicado 66001400900120220019600**. Pereira, 2022.

⁹⁴ PEREIRA. Juzgado Quinto Penal del Circuito de Pereira. **Sentencia de tutela de segunda instancia. Radicado 2023-212-00**. Pereira, 2023.

vendedor informal de bolsos, correas y billeteras, aunado a la imposición del respectivo comparendo. En el curso del proceso jurídico se conoció que si bien el tutelante acudió a mesas de trabajo con la Dirección de Espacio Público para efectos de la reubicación, esta se proponía en un espacio que no contaba con afluencia del público, por lo que no se llegó a un acuerdo, de modo que el tutelante presentó derecho de petición para buscar una resolución a su caso⁹⁵.

Finalmente el juzgado tutela su derecho fundamental de petición, pero no ordenó nada en lo que respecta al derecho al trabajo, ya que en sus consideraciones afirmó que esta acción constitucional no es procedente para solucionar su situación jurídica, particularmente porque no se cumple el requisito de subsidiariedad, ya que el afectado contaría con el procedimiento administrativo respectivo para obtener su reconocimiento como vendedor informal y ejercer su actividad⁹⁶.

3. En tercer lugar se resalta la sentencia de tutela del 15 de septiembre de 2023 emanada del Juzgado Noveno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Pereira, por medio de la cual la accionante RMVD, buscó el amparo de sus derechos fundamentales al trabajo, la igualdad y el debido proceso, debido a un procedimiento de recuperación del espacio público, donde se le desalojó de la Plaza Ciudad Victoria por su puesto de jugos de Borojó y Chontaduro. El juez constitucional manifestó en sus consideraciones que “la justificación de velar por el espacio público, entra en tensión con otras prerrogativas de rango constitucional, entre ellas, el derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 superior y, el artículo 26 que establece la libertad de profesión u oficio”⁹⁷.

⁹⁵ PEREIRA. Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple del municipio de Pereira. **Sentencia de tutela No. 220 de 2023. Radicado 66001-41-89-002-2023-00556-00.** Pereira, 2023.

⁹⁶ PEREIRA. Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple del municipio de Pereira. **Sentencia de tutela No. 220 de 2023. Radicado 66001-41-89-002-2023-00556-00.** Pereira, 2023.

⁹⁷ PEREIRA. Juzgado Noveno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Pereira. **Sentencia de tutela No. 2023 – 00210. Radicado 66001400900920230029400.** Pereira, 2023, p. 4 – 5

Bajo esta premisa, el despacho señala que los vendedores informales son personas en condición de vulnerabilidad que requieren mayor protección del estado, de allí que para el caso en concreto debía aplicarse la figura de la confianza legítima, toda vez que uno de los criterios constitucionales para su configuración es la obligación de adoptar medidas o alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con los procedimientos de restitución, lo cual no fue probado por la Dirección de Espacio Público de Pereira, ya que no se proporcionó información donde se le ofreciera la reubicación o la inscripción en el Registro Único de Vendedores Informales de Pereira.

Adicionalmente, se sugiere que el quebrantamiento del principio de confianza legítima se dio por la forma sorpresiva en que se tomó la decisión de restringir su actividad, la cual realizaba de tiempo atrás en una estructura móvil, aunado a la imposición del comparendo. En mérito de lo expuesto, el juzgado tutela los derechos de la accionante y le ordena al municipio de Pereira proferir un acto administrativo donde le autorice la ocupación temporal del espacio público con venta informal, así como determinar un lugar para su reubicación⁹⁸.

Sentencias de tutela año 2024

1. Con respecto al año 2024, se destaca la sentencia No. 2024-00269 presentada por el señor U.J.V.C, en contra de la dirección de espacio público de la Alcaldía de Pereira, quien solicitó la protección al derecho fundamental del debido proceso y a la petición en virtud de una orden de cierre a su puesto de trabajo de venta de frutas, con ocasión a un procedimiento de recuperación del espacio público por parte de la Dirección de Espacio Público de la ciudad⁹⁹. Frente a tal situación, el accionante presentó derecho de petición a dicha dependencia con el fin de que le proporcionaran mayor información sobre el procedimiento para acreditarse como vendedor informal.

⁹⁸ PEREIRA. Juzgado Noveno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Pereira. **Sentencia de tutela No. 2023 – 00210. Radicado 66001400900920230029400**. Pereira, 2023.

⁹⁹ PEREIRA. Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira. **Sentencia de tutela con radicado 66001-40-88-005-2024-00269-00**. Pereira, 2024.

El Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira en sus consideraciones constitucionales afirmó que la acción de tutela no procede para resolver controversias que surjan con ocasión a decisiones administrativas, de allí que el tutelante no podría pretender que el juez constitucional sea quien valore las pruebas y defina la existencia de la confianza legítima, así como su derecho o no de ejercer su actividad comercial como vendedor informal, ya que eso supondría el reemplazo de los procedimientos legalmente establecidos en el ámbito ejecutivo. El despacho concluye que este tipo de discusiones jurídicas escapan de la órbita del juez constitucional¹⁰⁰.

Sin embargo, precisa el juez que sí existió vulneración al debido proceso del accionante en el procedimiento de cerramiento, ya que en el acta de la visita efectuada inicialmente no se avizora un uso indebido del espacio público por parte del señor UJVC, mientras que en la segunda sí. Para el despacho esto infringe el debido proceso ya que el presunto infractor no fue notificado del adelantamiento del procedimiento con el fin de que ejerciera con anticipación su derecho de defensa y contradicción. Aunado a que este se efectuó cuando el puesto informal estaba cerrado, sin la presencia del accionante. Entonces se debó vincular formalmente el señor en el proceso de recuperación del espacio público, lo cual es congruente no solo con el deber de velar por estas áreas, sino también con la obligación de velar por el bienestar de las personas de escasos recursos y en condiciones de vulnerabilidad, vinculándolos a un entorno productivo¹⁰¹.

Conforme a lo anterior, el juzgado tuteló el derecho al debido proceso del accionante y decretó la nulidad total del trámite administrativo adelantando en su contra, ordenando reiniciar el proceso administrativo y garantizar su derecho al debido proceso. Además, se le ordenó al municipio asesorar al afectado y entender cuáles son los requisitos para ejercer como vendedor informal. Igualmente, se

¹⁰⁰ PEREIRA. Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira. **Sentencia de tutela con radicado 66001-40-88-005-2024-00269-00**. Pereira, 2024.

¹⁰¹ PEREIRA. Juzgado Quinto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira. **Sentencia de tutela con radicado 66001-40-88-005-2024-00269-00**. Pereira, 2024.

exhorta al tutelante para que siga los lineamientos normativos para desempeñar su actividad comercial en el municipio.

2. Seguidamente, se destaca la sentencia de tutela No. 232 proferida por el Juzgado Octavo Penal Municipal con Función de Conocimiento de Pereira el 6 de septiembre del 2024, donde se resolvió la acción constitucional presentada por MACG, en virtud a la presunta vulneración de su derecho al mínimo vital y al trabajo, debido a un procedimiento de desalojo por un puesto de comidas que poseía, y que según afirmó, era su único sustento, considerando que era madre cabeza de hogar¹⁰². Para el juzgado era necesario realizar una ponderación entre el derecho al espacio público y al trabajo, el cual aplicado al caso concreto arrojó una prevalencia del segundo derecho, como quiera que el municipio debe ofrecer programas que mitiguen los efectos negativos del desalojo, con base en el principio de confianza legítima.

De acuerdo con lo expuesto, el Juzgado Octavo Penal Municipal con Función de Conocimiento de Pereira¹⁰³, resolvió tutelar transitoriamente los derechos fundamentales de la señora MACG, ordenando por una parte a la Dirección de Espacio Público que le permita seguir como vendedora informal, hasta que se profiera acto administrativo que resuelva la situación de permiso de la tutelante; mientras que por otra parte, se le ordena a la accionante iniciar los trámites necesarios para obtener la autorización que le permita desempeñar como vendedora informal.

3. Finalmente, se trae a colación la sentencia de tutela del 21 de noviembre de 2024 dictada por el Juzgado Primero Penal Municipal con función de Garantías de Pereira, mediante la cual se buscó decidir el amparo del derecho fundamental al debido proceso de la señora SPMD, debido a un operativo de recuperación de espacio público donde no solo le fueron incautados los bienes

¹⁰² PEREIRA. Juzgado Octavo Penal Municipal con Función de Conocimiento de Pereira. **Sentencia de tutela No. 232, con radicado 66001400900820240024300**. Pereira, 2024.

¹⁰³ PEREIRA. Juzgado Octavo Penal Municipal con Función de Conocimiento de Pereira. **Sentencia de tutela No. 232, con radicado 66001400900820240024300**. Pereira, 2024.

muebles con los cuales desarrollaba su actividad informal, sino que también le fue impuesto un comparendo policivo¹⁰⁴.

El juez constitucional en sus consideraciones afirmó que para resolver las acciones de tutela era necesario analizar de manera preliminar los requisitos de subsidiariedad, inmediatez y perjuicio irremediable, indicando que para el caso en cuestión los elementos de prueba allegados por la accionante no permiten superar estas exigencias procesales, especialmente el de subsidiariedad, toda vez que la accionante debió elevar su inconformidad con la autoridad ordinaria para resolver este tipo de reclamaciones, lo cual no se realizó, ni se alegó una circunstancia mayor que le hubiese impedido hacerlo. A juicio del despacho, la tutela no puede constituirse como una instancia revisora o sustituta de la actividad judicial o administrativa, por lo anterior, declara la improcedencia de la tutela¹⁰⁵.

En mérito de lo expuesto, la información arrojada en las sentencias de tutela abordadas y proferidas entre los años 2022 al 2024 demuestran una postura judicial alineada con los procedimientos de recuperación del espacio público y con los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. La excepción se demuestra en los casos donde se demostró fehacientemente un perjuicio irremediable al derecho al mínimo vital, así como la insuficiencia del procedimiento administrativo ordinario para mitigar los efectos negativos de los operativos. Igualmente, se destaca que en el último año se mostró una posición más garantista por parte de los jueces, quienes de forma coincidente fueron todos de la especialidad penal. En la siguiente tabla pueden resumirse las posiciones constitucionales identificadas:

Tabla 4.

Posición de los jueces constitucionales de Pereira en las acciones de tutela analizadas

¹⁰⁴ PEREIRA. Juzgado Primero Penal Municipal con función de Garantías de Pereira. **Sentencia de tutela con radicado 66001408800120400396**. Pereira, 2024.

¹⁰⁵ PEREIRA. Juzgado Primero Penal Municipal con función de Garantías de Pereira. **Sentencia de tutela con radicado 66001408800120400396**. Pereira, 2024.

AÑO	DERECHOS INVOCADOS	SENTIDO DEL FALLO	ORDEN
2022	Mínimo vital, trabajo, vida digna, seguridad social, debido proceso.	- Niega por subsidiariedad. - Niega por falta de vulneración a derechos fundamentales. - Niega por hecho superado por carencia actual del objeto.	No aplica por el sentido del fallo.
2023	Mínimo vital, trabajo, petición, igualdad.	- Concede por configuración de confianza legítima, demostrada con prueba sumaria. - Niega por subsidiariedad. - Concede por existencia de confianza legítima	Autorización de ocupación temporal de espacio público. Inclusión en programa de reubicación.
2024	Debido proceso, mínimo vital, petición, trabajo.	- Concede por vulneración al debido proceso. - Concede, tutelando transitoriamente los derechos. - Niega por subsidiariedad	Dejar sin efectos procedimiento de recuperación de espacio público. Debe reiniciarse el trámite. Igualmente, el municipio debe asesorar al afectado para cumplir los requisitos de ocupación legal, y el ciudadano debe cumplirlos. Autorización de ocupación temporal de espacio público, hasta que se resuelva solicitud de permiso que debe presentar la accionante.

Fuente: Elaboración propia.

4.3. TENSIONES ENTRE EL INTERÉS GENERAL Y DERECHOS SUBJETIVOS: RETOS PARA LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

En el desarrollo de la presente investigación se obtuvieron diversos hallazgos que dan cuenta de las tensiones que pueden existir para la justicia constitucional en Pereira entre la obligación de las autoridades administrativas de velar por la integridad del espacio público, frente a la protección de los derechos de los vendedores informales, los cuales generalmente presentan condiciones de vulnerabilidad.

Inicialmente, es preciso mencionar que existe todo un marco normativo general y especial que le permiten a la Dirección de Espacio Público de la Alcaldía de Pereira ejecutar un procedimiento de recuperación del espacio público, de conformidad con el Decreto 258 del 29 de marzo de 2019. Este procedimiento cuenta con cinco (5) fases, la cual inicia desde las actividades de caracterización, socialización y concertación, hasta los operativos de restitución material, sanción y medida correctiva. Dicho margen procedimental ha sido diseñado adecuadamente para garantizar los derechos subjetivos de las personas que ejercen el comercio informal, y ofrecer alternativas sociales y económicas que mitiguen los efectos negativos de procedimientos coercitivos.

Es importante mencionar que el análisis realizado a las acciones de tutela objeto de estudio reveló que los jueces constitucionales de Pereira que comprendían dicho procedimiento, así como su alcance e idoneidad para resolver la problemática jurídica expuesta, aplicaron rigurosamente la subsidiariedad como requisito de procedibilidad de la acción constitucional, lo cual llevó a que en tres sentencias abordadas se declarara la improcedencia de la acción por dicho motivo. De este modo, una posición que se resalta del operador judicial es su visión constitucional de mantener la tutela como un mecanismo residual, que no pretenda reemplazar los procedimientos ordinarios establecidos y su juez natural, como lo es en este caso el Decreto 258 de 2019 y la Dirección de Espacio Público.

Por otra parte, se destaca la postura de otros jueces constitucionales que se mostraron más flexibles y garantistas frente a la protección de los derechos

subjetivos de los vendedores informales. Estos fallos, especialmente aquellos relacionados con el amparo al mínimo vital, se fundamentaron en el principio de confianza legítima. De acuerdo con la argumentación suministrada por los operadores judiciales, esta figura genera en el ciudadano la expectativa razonable y de buena fe que su situación de hecho se mantendrá en el tiempo, de allí que aspectos como la prueba sumaria de la antigüedad en el puesto ambulante, el carácter móvil de la estructura donde se desarrollaba la actividad informal o la decisión sorpresiva de desalojar las personas sin un aviso previo, de alguna forma bastaban para materializar la protección de dicha figura constitucional.

Igualmente, se pudo identificar una posición intermedia en dos sentencias de tutela del año 2024 donde se resolvió tutelar de manera transitoria los derechos de los accionantes, ordenándose garantizar el debido proceso en el trámite administrativo correspondiente, permitiéndose la ocupación temporal del espacio público hasta la definición de la situación jurídica del vendedor mediante acto administrativo. Esta postura se distingue por la distribución equitativa de responsabilidades, toda vez que no se le impone toda la carga a la Dirección de Espacio Público, dado que se establece un deber de diligencia para los ciudadanos afectados como presuntos infractores de la ocupación del espacio público. Esto implica que los accionantes debían cumplir con la normatividad vigente para constituirse como vendedores informales en el municipio de Pereira y solicitar los permisos correspondientes, de acuerdo con el procedimiento ordinario establecido.

Otro resultado que no pasa desapercibido es la escasez de información integral que ofrezca un acercamiento más detallado a la problemática en cuestión, toda vez que ni el Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda, ni la Dirección de Espacio Público disponían de datos que permitiera caracterizar o clasificar las sentencias de tutela presentadas por los vendedores informales, con ocasión a procedimientos de recuperación desde el año 2019. Esto fue un limitante en el alcance de la investigación, ya que solo fue posible obtener y analizar algunos fallos que comprendían los años 2022 al 2024. Esta falta de disponibilidad de la información no solo se subraya de las acciones constitucionales, sino también de los criterios relevantes para examinar la integridad del espacio público y la efectividad

de los procesos de recuperación, como lo es la data de los metros cuadrados ocupados por vendedores informales y los metros cuadrados de espacio público efectivo por habitante. En consecuencia, no se pudo determinar con certeza cuánto espacio público está realmente disponible, ni fue posible cuantificar el impacto real de las intervenciones y estrategias de recuperación.

Así mismo, un hallazgo notable fue la correlación entre el incremento de los procedimientos de recuperación de espacio público en el año 2024, con el aumento de las acciones de tutela presentadas en contra de la alcaldía de Pereira para la misma anualidad. Esta tendencia también se observó para el año 2020, donde se desplegaron menos operativos de recuperación material a causa de la pandemia Covid-19, y a su vez, el número de tutelas en contra de la administración municipal registró uno de sus niveles más bajos.

A modo de cierre, se destaca que en las zonas de mayor ocupación del espacio público por vendedores ambulantes se concentraron de forma recurrente en la zona céntrica de la ciudad, particularmente en la plaza de Bolívar, las calles 18 y 19 con carrera 6 y 9, así como en el parque Guadalupe Zapata, desde el 2019 hasta el 2024. Es situación refleja la falta de eficacia que podrían tener los procedimientos de recuperación, dada la ausencia de control y vigilancia que deberían tener dichas zonas para evitar nuevamente la ocupación indebida de otros actores. Básicamente, el procedimiento queda inconcluso porque al desalojar al infractor inicial se libera temporalmente el área, sin embargo, esta acción no se complementa con estrategias que garanticen la integridad sostenible del espacio público, lo que conlleva a la reocupación por distintos vendedores informales. Aunado a lo anterior, las alternativas de reubicación no suelen ser atractivas comercialmente, como quiera que las ofertas disponibles tienen poca afluencia de público, representando una disminución significativa en los ingresos y la economía de quienes acceden a estos programas.

Finalmente, los resultados de este trabajo de investigación invitan a la administración municipal de Pereira mediante la Dirección de Espacio Público a repensar el proceso de recuperación de espacio público, el cual debe ser visto como

un mecanismo de gestión urbana integral, más que como una potestad policial. Así las cosas, herramientas jurídicas como el Decreto 258 de 2019, aunque en esencia es garantista, no materializa una inclusión productiva del vendedor informal involucrado, por lo que el ciclo de ocupación, desalojo y acción de tutela persistirá en el tiempo. Solo si las autoridades cambian la estrategia de la recuperación de espacio público dejándolo de pensar como un indicador de metros cuadrados, como se pudo observar en la mayoría de los programas de espacio público de los últimos tres (3) gobiernos de Pereira, y se pasa una visión de ciudad con la capacidad de integrar a sus actores más vulnerables en un modelo de desarrollo urbano y funcional, dicho ciclo podrá modificarse a largo plazo.

CAPÍTULO 5

PERSPECTIVA COMPARADA: BRASIL Y COLOMBIA EN LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

5.1 ORGANIZACIÓN FEDERATIVA BRASILEÑA Y SU INFLUENCIA EN LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.

Brasil por su parte adopta una estructura federal en la cual los municipios ocupan un lugar importante en la toma de decisiones de su jurisdicción. La Constitución Federal de 1988 en su artículo 18 estipula que la organización político-administrativa comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, siendo “todos autónomos”¹⁰⁶. Este sistema de consagración constitucional otorga a los municipios facultades propias para legislar sobre asuntos de interés local, incluyendo la administración y salvaguarda del espacio público urbano. Incluso, la Constitución Política de 1988 otorgó un mayor alcance a las atribuciones municipales en política urbana, toda vez que le permite a los

¹⁰⁶ BRASIL. **Constitución de la República Federativa de Brasil**. Brasilia, DF: Asamblea Nacional Constituyente, 1988, art. 18.

mandatarios locales el ordenamiento territorial, el control del uso del suelo, la gestión de plazas y demás bienes de uso público¹⁰⁷. En otras palabras, lo que procuró la Asamblea Nacional Constituyente de Brasil fue precisamente que cada municipio hiciera efectiva su autonomía en lo que concierne al espacio público de su territorio sin perjuicio de la figura federativa, permitiéndoles expedir normas sobre la regulación de la circulación, el mantenimiento de áreas comunes o el comercio ambulante, sin requerir previamente la aprobación de los estados o la unión.

De este modo, la sólida autonomía municipal tuvo como resultado un papel protagónico de las alcaldías municipales en la planificación y ordenamiento urbano. Adicionalmente, de acuerdo con la carta política, aquellas ciudades que posean más de 20 mil habitantes tienen la obligación de formular e implementar un plan director de desarrollo urbano aprobado por el Concejo Municipal, el cual tendrá como propósito servir como instrumento para orientar la expansión y ordenamiento de la ciudad¹⁰⁸.

Dicho plan director integrado con las normas urbanísticas locales permite a los municipios brasileños catalogados en la disposición constitucional armonizar la expansión urbana con la función social de la ciudad, garantizando la preservación y creación de espacios públicos. Cabe destacar que la función social de la propiedad y de la ciudad son principios introducidos por la Constitución del 88 como fundamento de las políticas urbanas¹⁰⁹. Por lo anterior, buscando hacer efectivos los postulados y principios mencionados, el legislador federal creó la ley

¹⁰⁷ FERNANDES, Edésio. **El estatuto de la ciudad y el orden jurídico – urbanístico**. Madrid: Marcial Pons, 2011.

¹⁰⁸ Art. 182. BRASIL. [Constitución (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹⁰⁹ Art. 182. BRASIL. [Constitución (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

10.257 de 2001 conocida como el *Estatuto da Cidade*– que fijó directrices generales en materia de desarrollo urbano¹¹⁰.

Nótese que transcurrieron trece (13) años desde la consagración constitucional de la función social de la ciudad y las facultades otorgadas a los municipios en materia de ordenamiento urbano, hasta la expedición del *Estatuto da Cidade* que aterrizó su aplicación. La razón de la tardanza en la regulación atendió a tensiones políticas y sociales conservadoras que se oponían a las limitaciones en la propiedad privada que traía consigo la función social de la propiedad y la ciudad, de allí que solo mediante la presión que ejercieron movimientos sociales con propuestas de ley ciudadanas se logró que a través del Foro Nacional de Reforma Urbana se aprobara dicho estatuto y se propendiera por mayores herramientas para el ordenamiento territorial¹¹¹.

Pese a que la implementación concreta de las directrices que trajo consigo la ley 10.257 de 2001 recae en cada municipio a través de sus leyes locales y del propio plan director, la autonomía municipal se convirtió en un elemento clave para la gestión del espacio público. Por lo anterior, son las autoridades locales las encargadas de delimitar, administrar, proteger y, en su caso, recuperar las áreas de uso común, todo ello en estrecha coordinación con las competencias concurrentes de la Unión y los Estados (por ejemplo, en materia ambiental, de orden público o de patrimonio histórico, donde pueden existir normativas de nivel estatal o nacional aplicables). La naturaleza federativa de Brasil, por tanto, posibilita respuestas diferenciadas y adaptadas a las realidades urbanas locales en cuanto al manejo del espacio público, aunque siempre dentro del marco general establecido por la Constitución y las leyes federales.

¹¹⁰ BRASIL. **Ley No. 10.257 de 2001**. Reglamenta los arts. 182 y 183 de la Constitución Federal, establece directrices generales de la política urbana y dicta otras disposiciones. Brasília, DF: Presidencia de la República, 2001.

¹¹¹ MARICATO, Erminia. **El estatuto de la ciudad periférica**. Brasília, DF: Ministerio das ciudades, 2005.

5.2 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN BRASIL Y SU APLICACIÓN EN EL ORDENAMIENTO URBANO.

La gestión del espacio público en Brasil se encuentra guiada por cinco (5) principios constitucionales que rigen la actuación de la Administración Pública, tales como: legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia¹¹². Estos principios que se constituyen como el núcleo del régimen jurídico administrativo de Brasil exigen que cualquier actuación de las autoridades brasileñas, incluyendo las relacionadas con el ordenamiento urbano, se desarrollen en el marco del ordenamiento legal vigente, en el trato igualitario a todas las personas, observe estándares éticos sea transparente y busque resultados óptimos en términos de servicio público. Así, por ejemplo, en el contexto de la administración del espacio público, el principio de legalidad¹¹³ implica que cualquier medida de recuperación o intervención por ocupación indebida de particulares o vendedores ambulantes, esté fundamentada en una norma que así lo autorice.

Por su parte, la impersonalidad, exige que dichas medidas se apliquen sin discriminación ni privilegios, es decir, dándole prevalencia al carácter general e indiferenciado del espacio público, que es a su vez catalogado como un derecho de la colectividad, y evitando actuaciones dirigidas a beneficiar o perjudicar a individuos concretos¹¹⁴. El principio de moralidad de forma inherente impone un criterio de ética y probidad administrativa¹¹⁵; de allí que para el caso en concreto las decisiones sobre el uso del suelo o el retiro de ocupaciones han de tomarse con rectitud, buscando el interés público y no motivaciones indebidas. Por su parte, la publicidad¹¹⁶ garantiza la transparencia de las acciones administrativas, además

¹¹² Art. 37. BRASIL. [Constitución (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹¹³ MEDEIROS DE ANDRADE, Lucciano. **El principio de legalidad administrativa en Brasil: la recuperación de un concepto fundamental para la democracia**. España: Universidad de Granada, 2023.

¹¹⁴ PERLINGEIRO, Ricardo. Los principios de procedimiento administrativo en Brasil y los desafíos de igualdad y de seguridad jurídica. Traducción de Ruth Stella Correa Palacio. 2011.

¹¹⁵ PERLINGEIRO, Ricardo. Los principios de procedimiento administrativo en Brasil y los desafíos de igualdad y de seguridad jurídica. Traducción de Ruth Stella Correa Palacio. 2011.

¹¹⁶ PERLINGEIRO, Ricardo. Los principios de procedimiento administrativo en Brasil y los desafíos de igualdad y de seguridad jurídica. Traducción de Ruth Stella Correa Palacio. 2011.

que materializa el derecho de acceso a la información pública, lo que en la práctica se traduce en que las decisiones propias de la administración del espacio público como por ejemplo planes urbanos, licencias de uso de espacio público, órdenes de desalojo, etc., sean debidamente motivadas, notificadas y divulgadas, permitiendo el control social y judicial de su legalidad. Finalmente, la eficiencia¹¹⁷ demanda que la gestión del espacio público alcance los mejores resultados con los recursos disponibles, optimizando los procedimientos, verbigracia implementando soluciones urbanísticas sostenibles en lugar de operativos costosos e ineficaces, o coordinando acciones entre dependencias para evitar dilaciones y duplicidades.

Si bien la Constitución Política brasileña estableció de manera taxativa los cinco principios de la administración pública mencionados anteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido otros principios que complementan la actuación administrativa, tales como la supremacía del interés público sobre el particular, la proporcionalidad y la razonabilidad.

Sobre la supremacía del interés público sobre el particular se encuentra que es catalogado como uno de los núcleos esenciales del derecho público en Brasil, toda vez que mediante este se expresa la prevalencia de los intereses colectivos sobre los individuales¹¹⁸. Este principio, aunque no esté enunciado literalmente en el texto constitucional, se desprende de la idea de que el Estado Social de Derecho debe velar por el bien común y que, en caso de conflicto, el interés general de la colectividad prevalece sobre intereses individuales o privados. En materia de espacio público, dicho principio justifica, por ejemplo, que la autoridad pueda remover a ocupantes ilegales de una plaza o despejar una vía invadida, en tanto busca restablecer el uso común que beneficia a toda la comunidad. No obstante, la supremacía del interés público no opera de forma absoluta o arbitraria, sino relativa y condicionada por otros principios como la proporcionalidad y la razonabilidad. Bajo este entendido, podría señalarse que el

¹¹⁷ PERLINGEIRO, Ricardo. Los principios de procedimiento administrativo en Brasil y los desafíos de igualdad y de seguridad jurídica. Traducción de Ruth Stella Correa Palacio. 2011.

¹¹⁸ FIGUEREIDO, Marcelo. **Una visión del control constitucional en Brasil**. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional núm 11. Madrid, 2007.

principio de supremacía del interés público también tiene excepciones desde el punto de vista de la teoría de la “derrotabilidad”, o en otras palabras, que dicho mandato de optimización puede ser derrotado por un derecho superior o fundamental bajo la técnica de la ponderación¹¹⁹. Esta postura hermenéutica permite considerar que el principio de supremacía del interés público no es absoluto y podría restringirse frente a derechos fundamentales, que para el caso objeto de estudio sería pertinente afirmar que si bien este principio restringe la libertad del vendedor ambulante que ocupa el espacio público, los derechos fundamentales del vendedor restringen la potestad de la administración sobre el mismo espacio..

A su vez, la proporcionalidad exige que las acciones administrativas sean adecuadas, necesarias y equilibradas en relación con los fines de interés público perseguidos¹²⁰. Aplicada al ordenamiento urbano, implica que, si bien las autoridades pueden y deben remover construcciones o usos ilegales del espacio público, tal intervención debe realizarse causando el menor perjuicio posible a los derechos de las personas involucradas y evitando medidas excesivas. De igual forma, la razonabilidad¹²¹ obliga a que las decisiones sean lógicas y justas según las circunstancias: por ejemplo, antes de demoler una estructura informal en espacio público, ponderar si es razonable ofrecer alternativas de reubicación o un plazo para la salida voluntaria, de modo que la actuación estatal no resulte innecesariamente gravosa.

En suma, el marco constitucional brasileño proporciona un conjunto de principios como la legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad, eficiencia, supremacía del interés público, proporcionalidad, razonabilidad, entre otros que orientan la gestión del espacio público. Esto garantiza que la actuación de las alcaldías y demás entes competentes en la preservación, regulación y recuperación

¹¹⁹ GABARDO, Emerson. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social**. Revista de Investigações Constitucionais. Brasília, 2017.

¹²⁰ MARCONDES, Ricardo. La proporcionalidad en el derecho administrativo. Brasil: Pontificia Universidad Católica de San Pablo, 2018.

¹²¹ ZUDAIRE, Lucas José. **La razonabilidad en el derecho administrativo**. Argentina: Universidad de la Plata, 2014.

de los espacios comunes esté sujeta al Estado de Derecho, buscando siempre conciliar la defensa del interés colectivo con el respeto a los derechos individuales que puedan verse afectados en cada caso.

Finalmente, puede concluirse que la gestión del espacio público en el sistema jurídico brasileño no puede ni debe considerarse como un ejercicio de poder absoluto, sino más bien como una actividad vinculada tanto a la función social de la propiedad y de la ciudad, como de los principios constitucionales que rigen la administración pública. Tal y como sostiene la autora Zanella Di Pietro¹²², los principios administrativos, especialmente el de la supremacía del interés público no son absolutamente autónomos, toda vez que deben interpretarse en conjunto con la protección de los derechos fundamentales. En este sentido, la acción de la recuperación del espacio público como potestad administrativa de las autoridades municipales brasileñas exige que la administración no se limite a la legalidad del desalojo, sino que garantice la aplicación de la razonabilidad y la proporcionalidad para construir un ordenamiento urbanístico que integre el derecho a la subsistencia de los ciudadanos.

5.3 JURISPRUDENCIA BRASILEÑA RELEVANTE SOBRE OCUPACIÓN Y RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.

En las últimas décadas, la jurisprudencia de las altas cortes brasileñas –principalmente el Supremo Tribunal Federal (STF) y el Superior Tribunal de Justicia (STJ)– ha delineado criterios importantes sobre el uso y la recuperación del espacio público, ante el fenómeno de ocupaciones informales y disputas entre el poder público y particulares.

Un entendimiento jurisprudencial firme consiste en que la ocupación indebida de bienes de dominio público no genera derechos adquiridos a favor del ocupante. Así lo determinó el Tribunal Superior de Justicia en la súmula 619 que

¹²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

relata la decisión del recurso especial No. 1.055.403-RJ del año 2018¹²³, donde se debatió un caso de ocupación indebida en el Jardín Botánico de Rio de Janeiro, propiedad pública. Allí se determinó que este tipo de ocupaciones son consideradas como una simple posesión de índole precaria, que no está sujeta a ningún tipo de compensación o indemnización por mejoras, tal y como lo exigía el demandante. En el expediente, el STJ destaca que las obras realizadas sin la respectiva licencia de construcción son ilícitas, de allí que no resulta procedente proteger una ilegalidad con compensaciones u otras prerrogativas¹²⁴. Básicamente el referente jurisprudencial determinó que el interés de un bien público como lo es el jardín botánico prevalece sobre la mejora habitacional de particulares, sin importar el tiempo que hayan estado allí, por cuanto no es posible que se configure el derecho de posesión, pues la ocupación es solo un acto de tolerancia de la administración pública, no un modo de adquirir el dominio.

En otros términos, quien invade o usa un espacio público sin título habilitante es considerado un mero detentador de hecho, sin protección posesoria ni derecho a compensación por las mejoras que hubiera introducido. Cabe subrayar que esta postura jurisprudencial resulta congruente con lo establecido en el artículo 183 constitucional que prohíbe de manera expresa usucapir inmuebles públicos¹²⁵. Por consiguiente, los municipios y demás entes estatales están facultados para emprender la restitución o recuperación material de esos bienes en favor de la colectividad, sin que el ocupante precario pueda oponer un derecho subjetivo a permanecer.

Posteriormente, el Supremo Tribunal Federal en RE- 636.886 de 2021 analizó un caso de desalojos por ocupaciones indebidas que se realizaron en el marco de la pandemia COVID-19¹²⁶. En este punto, la postura constitucional se

¹²³ BRASIL. Supremo Tribunal de Justicia. **Súmula 619 de 2018**. Diário da Justiça Eletrônico, 17 de septiembre de 2018.

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal de Justicia. **Súmula 619 de 2018**. Diário da Justiça Eletrônico, 17 de septiembre de 2018.

¹²⁵ Art. 183. BRASIL. [Constitución (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636.886/AL, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2021 .

tornó más flexible y garantista frente a la ocupación de bienes públicos, destacando el alcance de la función social de la propiedad y la ciudad, consagrada constitucionalmente. Así las cosas, concluye el STF que, pese a que la ocupación es irregular no puede perderse de vista que fue la misma administración pública que por omisión permitió o toleró la creación de una realidad social, de allí que la medida de desalojo debe ser modulada y acompañada de políticas de reubicación o auxilio¹²⁷. Uno de los apartes más llamativos de la sentencia es la premisa del interés público primario, el cual no versa específicamente sobre el derecho colectivo al espacio público o al terreno como tal, sino a la dignidad de la persona humana. En consecuencia, basta un ejercicio de ponderación para determinar que el derecho a la subsistencia prevalece sobre el orden urbano¹²⁸.

Nótese como el principio constitucional de dignidad de la persona humana¹²⁹ y los derechos sociales como el derecho a la vivienda adecuada¹³⁰, han influido notablemente en las decisiones judiciales, impulsando un enfoque humanitario en los procesos de desocupación. Esta decisión del STF subraya que, si bien el Estado puede hacer valer el interés público en recuperar un espacio ocupado ilegalmente, no puede hacerlo de cualquier manera, sino cumpliendo con el debido proceso y minimizando el impacto social. En la práctica, ello implica que antes de ejecutar un desalojo colectivo, las autoridades deben agotar instancias de diálogo, mediación e incluso conformar *comisiones interinstitucionales de conflictos fundiarios* para buscar soluciones concertadas¹³¹. La finalidad de tales medidas es equilibrar la función social de la propiedad y de la ciudad que exige un uso ordenado y conforme al interés colectivo del suelo urbano con la necesidad de respetar derechos básicos de los ocupantes, especialmente cuando éstos se encuentran en condición de pobreza, falta de techo o extrema vulnerabilidad.

¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636.886/AL, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2021.

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636.886/AL, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2021.

¹²⁹ Art. 1. BRASIL. [Constitución (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹³⁰ Art. 6. BRASIL. [Constitución (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹³¹ BRASIL. **RE 636.886/AL**, cit., p. 79.

Con respecto a los vendedores ambulantes en el espacio público, conviene traer a colación la decisión del Tribunal de Justicia de Rios Grande do Norte – TJRN¹³², el cual decidió una apelación de un vendedor que demandó al municipio porque este le impidió trabajar en una zona pública que ocupaba hace varios años, vulnerando su derecho a la subsistencia.

El tribunal si bien reconoce que el espacio público es un derecho colectivo, el Estado también ostenta un deber con respecto al ciudadano y su derecho al trabajo. Adicionalmente, se hace énfasis en la figura de la seguridad jurídica, en tanto que la permanencia del vendedor generó una situación de hecho que no puede ser alterada abruptamente, por lo que tanto el desalojo como la incautación de mercancías se tornó desproporcionada¹³³.

Finalmente, se destaca la sentencia del Tribunal Regional Federal de la 5ª Región, que decidió en la apelación AC 0803407 de 2019¹³⁴, en este expediente la autoridad de carreteras del Estado de Pernambuco solicitó la demolición y desalojo de diversos vendedores ambulantes que vendían frutas en el municipio de Gravatá, ocupando ilegalmente las vías y sin respetar los márgenes de la carretera. Los afectados invocaron su amparo con fundamento en la vulneración a la dignidad humana y el derecho al trabajo, alegando que el desalojo los ponía en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social. El Tribunal por su parte argumentó que la inercia de la administración al permitir el asentamiento de las “chozas de frutas” durante décadas generó una situación jurídica consolidada, lo cual impide la materialización de desalojos sorpresivos y sin ningún tipo de planificación social¹³⁵. Así las cosas, el fallo destaca que el derecho de propiedad de la Unión también se pondera frente a derechos fundamentales como la dignidad humana, considerando la realidad socioeconómica de los afectados, en el marco de la función social de la ciudad. Finalmente, el Tribunal

¹³² BRASIL. TJRN. Apelação Cível nº 2008.008453-6, Rel. Des. Vivaldo Pinheiro, 1ª Câmara Cível, j. 15-12-2009.

¹³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636.886/AL, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2021.

¹³⁴ TRF-5. **AC Nº 0803407-74.2016.4.05.8100**, Rel. Des. Federal Leonardo Carvalho, 2018

¹³⁵ TRF-5. **AC Nº 0803407-74.2016.4.05.8100**, Rel. Des. Federal Leonardo Carvalho, 2018.

enfatisa que, ante la falta de medios de subsistencia, el poder judicial debe intervenir en el sentido de asegurar que el ejercicio policivo no resulte en una desprotección social extrema¹³⁶.

La invocación de la función social en la jurisprudencia brasileña opera entonces en dos direcciones complementarias. Por un lado, sirve de fundamento para que el poder público ordene el uso del suelo de manera compatible con el bien común, lo cual legitima acciones firmes contra usos privados contrarios al interés colectivo. El artículo 5º, inciso XXIII, de la Constitución dispone que la propiedad privada debe cumplir una función social, mientras que el artículo 182 consagra que la política de desarrollo urbano, ejecutada por los municipios, tiene por objeto asegurar las funciones sociales de la ciudad y el bienestar de los habitantes. Por otro lado, la noción de función social también implica reconocer la centralidad de la persona y de sus necesidades básicas en el orden urbano. En casos de ocupaciones informales originadas por la falta de vivienda o trabajo, las cortes brasileñas han instado a las autoridades a adoptar soluciones que compatibilicen la restauración de la legalidad con la protección de derechos humanos. De este modo, se exige aunque más sea en sede de recomendaciones o decisiones puntuales, que las políticas de recuperación del espacio público incorporen componentes de asistencia social, reubicación o compensación cuando corresponda, evitando agravar la situación de grupos ya vulnerables. En suma, la jurisprudencia brasileña relevante en esta materia ha logrado un cierto equilibrio jurisprudencial: mantiene firme el principio de que nadie puede apropiarse del espacio público, pero simultáneamente impone al Estado el deber de conducir los procesos de restitución con humanidad, razonabilidad y respeto por los derechos fundamentales de quienes serán desplazados.

5.4 PUNTOS DE CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA ENTRE LOS DOS SISTEMAS JURÍDICOS.

Tanto Brasil como Colombia abordan la gestión del espacio público bajo el fundamento del Estado Social de Derecho, lo cual se traduce en una base

¹³⁶ TRF-5. AC Nº 0803407-74.2016.4.05.8100, Rel. Des. Federal Leonardo Carvalho, 2018.

axiológica similar, donde en ambos países el interés general prevalece sobre el interés particular en materia de bienes de uso público, y las actuaciones de las autoridades deben orientarse a proteger el espacio público como derecho colectivo de la comunidad.

Los dos Estados reconocen en sus ordenamientos la importancia de resguardar los derechos fundamentales de las personas involucradas en conflictos de uso del espacio público, especialmente cuando se trata de población vulnerable. Así, dentro de sus respectivas tradiciones jurídicas, Brasil y Colombia han afirmado el principio de que la recuperación de estos espacios no puede realizarse desconociendo la dignidad humana ni las garantías básicas de quienes los ocupan. Por ejemplo, los procedimientos de desalojo en ambos países están sujetos al debido proceso administrativo y buscan, en la medida de lo posible, evitar soluciones de fuerza desproporcionada. Igualmente, la noción de la primacía del interés general es un punto de convergencia, toda vez que tanto la jurisprudencia brasileña como la colombiana subrayan que el espacio público, por su naturaleza colectiva, no puede quedar subordinado indefinidamente a usos particulares que lo menoscaben.

En este sentido, existe un alineamiento puntual sobre el espacio público, por cuanto se concibe como un elemento esencial de la vida urbana que el Estado tiene la obligación de defender y ordenar para el beneficio de todos los ciudadanos.

No obstante, se evidencian diferencias significativas derivadas de las particularidades institucionales y doctrinales de cada país. Un primer punto de divergencia radica en la estructura territorial y el grado de autonomía local. Brasil, al ser una federación, reconoce a sus municipios como entes federativos autónomos, con potestad legislativa directa en asuntos de interés local como la gestión urbana. Esto ha propiciado que las políticas de manejo del espacio público en Brasil puedan variar de un municipio a otro según sus realidades, y que las soluciones tiendan a gestarse desde el nivel local con menor dependencia de lineamientos centralizados.

En Colombia, en cambio, si bien existe descentralización administrativa y los municipios gozan de autonomía para administrar los asuntos locales, el país mantiene una organización unitaria donde la autonomía municipal es más limitada en términos relativos. La Constitución colombiana y las leyes nacionales como la Ley 388 de 1997, establecen marcos comunes y directrices a las cuales deben ceñirse las autoridades locales en materia de ordenamiento territorial y espacio público.

En la práctica, esto significa que en Colombia los municipios cuentan con márgenes de acción propios como los Planes de Ordenamiento Territorial o Decretos de Uso del Espacio Público, pero siempre dentro de los parámetros fijados por el legislador central. En Brasil, por el contrario, la relación es más horizontal: los municipios no están jerárquicamente subordinados a los estados en lo que respecta a sus competencias locales, y la Unión usualmente interviene solo para dictar normas generales o programas de apoyo, respetando la esfera decisoria municipal. Esta diferencia estructural influye en el diseño y la ejecución de las políticas públicas sobre espacio público.

Por ejemplo, un alcalde brasileño tiene mayor capacidad normativa para delimitar las áreas donde se permite el comercio callejero o implantar su propia guardia municipal para vigilar parques, comparado con un alcalde colombiano que debe coordinar con la Policía Nacional y ajustar sus decisiones a códigos nacionales, como el Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Asimismo, en Brasil cada municipio puede innovar con instrumentos urbanísticos propios (dentro del marco del *Estatuto da Cidade*), mientras que en Colombia las herramientas de gestión urbanística tienden a estar uniformizadas por la legislación nacional. En síntesis, el modelo federativo brasileño otorga una autonomía municipal más robusta en la gestión del espacio público frente al esquema unitario colombiano.

El segundo contraste entre ambos sistemas jurídicos se refiere al tratamiento jurisprudencial de la situación de los ocupantes informales del espacio público y, específicamente, a la figura de la confianza legítima. La jurisprudencia colombiana especialmente la de la Corte Constitucional ha desarrollado de forma

extensa el principio de confianza legítima como mecanismo de protección de quienes han ocupado el espacio público con la tolerancia pública.

En numerosos fallos de tutela, se ha reconocido que, cuando el Estado permite de hecho que vendedores ambulantes u otras personas se establezcan en el espacio público durante un largo tiempo sin objetar su presencia, se genera en ellos una expectativa legítima de estabilidad que merece ser respetada.

Este principio opera como un límite a la potestad de policía: antes de desalojar o sancionar a dichos ocupantes, la Administración debe valorar la confianza que sus propias omisiones o acciones indujeron en esos ciudadanos y proceder con especial prudencia. Concretamente, la Corte ha exigido que los operativos de recuperación del espacio público cumplan con requisitos estrictos: respeto pleno del debido proceso, trato digno a los afectados, análisis previo de las condiciones socioeconómicas, y adopción de medidas que eviten violaciones desproporcionadas de derechos fundamentales (mínimo vital, trabajo, vivienda) de poblaciones vulnerables.

En línea con ello, se han dictado sentencias condicionando la constitucionalidad de normas sancionatorias: por ejemplo, en 2017¹³⁷ se dispuso que, tratándose de vendedores informales en situación de vulnerabilidad amparados por la confianza legítima, las autoridades deben abstenerse de imponer sanciones inmediatas —como multas, decomisos o destrucción de mercancías— hasta tanto no se les hayan ofrecido alternativas de reubicación o de acceso a algún medio de subsistencia formal. Solo después de brindar estas opciones y agotar instancias de diálogo podría procederse, si es necesario, a medidas coercitivas.

Este enfoque garantiza que la transición desde una ocupación tolerada hacia la restitución efectiva del espacio público sea gradual, dialogada y

¹³⁷ COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-211 de 2017**.. Magistrado Ponente: Iván Alberto Escruce Mayolo. Bogotá, 2017.

socialmente responsable, procurando no agravar la situación de quienes, en ausencia de alternativas, utilizaron el espacio público para sobrevivir.

En Brasil, por su parte, también existe un desarrollo jurisprudencial equivalente del concepto de confianza legítima en favor de ocupantes del espacio público. La idea de proteger expectativas legítimas del ciudadano frente a la Administración sí es conocida en el Derecho brasileño, pero no ha cobrado el mismo protagonismo ni ha derivado en una doctrina específica para los casos de invasiones o uso informal de bienes públicos.

Al contrario, como se mencionó, la postura dominante del STJ y del STF ha sido afirmar la precariedad intrínseca de tales ocupaciones y postura general de inexistencia de derecho alguno a favor del ocupante frente al poder público. En Brasil, dependiendo del caso se asume que la tolerancia administrativa ante una ocupación irregular podría conferir por sí misma derechos, pero esto no impide a la autoridad actuar posteriormente para restaurar la legalidad.

Así, mientras la Corte Colombiana erige la confianza legítima casi como un derecho subjetivo del ocupante tolerado que obliga a brindar plazos o reubicaciones antes de cualquier desalojo, los tribunales brasileños enfocan el problema desde la óptica de los principios administrativos tradicionales y la función social. En la práctica, esto significa que en Brasil las autoridades deben igualmente actuar con proporcionalidad y razonabilidad al remover ocupaciones.

No se reconoce un “derecho a ser tolerado” por el mero paso del tiempo, sino que se enfatiza que el interés público en recuperar el bien prevalece salvo que medie alguna situación excepcional humanitaria, la cual se atiende como cuestión de política pública y no como derecho adquirido del ocupante. En suma, Brasil enfatiza la supremacía del interés colectivo y la observancia de los principios generales (legalidad, eficiencia, función social del suelo) para resolver las tensiones entre el uso público y los intereses individuales, mientras que Colombia incorpora explícitamente la confianza legítima como principio protector del ocupante que matiza y condiciona el actuar de la autoridad.

Esta divergencia se refleja en las soluciones: un juez colombiano podría frenar temporalmente un desalojo de vendedores informales hasta que el municipio les ofrezca alternativas, amparándose en la confianza legítima; un juez brasileño, en cambio, difícilmente suspendería un operativo por ese motivo, aunque sí puede ordenar que se ejecute respetando protocolos de asistencia social o determinando que no haya abuso de poder en la forma de llevarlo a cabo.

En conclusión, la gestión del espacio público en Brasil y Colombia comparte el ideal común de preservar dichos espacios para el disfrute colectivo dentro de un Estado Social de Derecho, pero difiere en los medios jurídicos y en las instancias de decisión que cada país privilegia.

Brasil confía en su modelo federal y en una aplicación ortodoxa pero flexible de los principios administrativos para equilibrar orden y derechos, mientras Colombia, desde un modelo unitario, ha recurrido a la creatividad de su jurisprudencia constitucional para imponer condiciones garantistas a la acción administrativa. Estas diferencias, más que antagonizar, ofrecen lecciones complementarias: la experiencia brasileña muestra las ventajas de la autonomía local y la importancia de la función social como criterio orientador, y la colombiana destaca la necesidad de humanizar el derecho urbanístico con miras a la inclusión social de los más vulnerables.

Ambas perspectivas, debidamente articuladas, enriquecen el debate iberoamericano en torno a cómo lograr ciudades más justas, espacios públicos más seguros y soluciones integrales que concilien el orden legal con la realidad social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

La comprensión del espacio público en el contexto colombiano, y particularmente en Pereira, no puede desvincularse de la naturaleza del Estado Social de Derecho ni de la consolidación de principios como la confianza legítima y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

La protección del espacio no es un deber meramente administrativo, sino una manifestación concreta de las garantías constitucionales que buscan asegurar el bienestar general. En esa medida, cualquier intervención estatal orientada a la recuperación de áreas ocupadas debe estar precedida de un análisis ponderado que equilibre la preservación de los bienes de uso común y la protección de los derechos subjetivos de quienes han usado el espacio público como su única alternativa de sustento económico.

Esta tensión, propia de la democracia constitucional, evidencia que el concepto de orden urbano está íntimamente ligado a valores superiores como la dignidad humana y la equidad social.

La ocupación del espacio público en Pereira es un fenómeno complejo y multicausal que refleja la interacción de variables sociales, políticas y económicas que han marcado la evolución de su área urbana en los últimos años. Desde el ámbito social, el uso del espacio público por parte de vendedores informales evidencia la carencia de oportunidades laborales estables, situación que ha derivado en la apropiación progresiva de zonas comunes como estrategia de subsistencia.

En el plano político, aunque las administraciones municipales han formulado programas orientados a incrementar y preservar el espacio público, las metas alcanzadas han sido limitadas, pues persiste un déficit significativo frente a los estándares nacionales e internacionales y una ejecución parcial de las políticas propuestas, lo que revela debilidades en la planeación y articulación interinstitucional. Finalmente, desde la perspectiva económica, el desempleo

estructural, la precariedad laboral y el crecimiento sostenido de la informalidad, han consolidado un escenario donde la ocupación indebida del espacio público se convierte en el último recurso para muchas personas, reflejando no solo la falta de alternativas productivas dignas, sino también la insuficiencia de estrategias integrales que permitan conjugar la protección del interés general con la garantía de los derechos mínimos de quienes dependen de estas actividades.

Respecto del análisis de los lineamientos jurídicos sobre el espacio público se puede concluir que Colombia ha construido un andamiaje normativo y jurisprudencial robusto, orientado tanto a su protección como a la garantía de derechos fundamentales de quienes, por razones económicas o sociales, terminan ocupándolo de manera informal.

A nivel constitucional, se define de manera categórica el deber ineludible del Estado de preservar el espacio público en beneficio común, pero al mismo tiempo se reconoce la necesidad de modular las actuaciones administrativas que procuran su recuperación para que no devengan en vulneraciones de derechos como la dignidad humana, el mínimo vital o el trabajo. De este modo, se evidencia una apuesta por conciliar el ordenamiento territorial con la creación y conservación de espacios públicos, fijando estándares mínimos de áreas por habitante y obligaciones concretas de planeación a las entidades territoriales.

Ahora bien, en cuanto a los limitantes que pueden surgir en los procedimientos de recuperación del espacio público, la Corte Constitucional ha sentado una doctrina clara alrededor del principio de confianza legítima, que constituye un límite relevante a la potestad sancionatoria y de recuperación administrativa del Estado. Este principio obliga a las autoridades a adoptar medidas de transición y a implementar alternativas razonables cuando se afecten expectativas de continuidad generadas por la misma omisión estatal o por actuaciones que dieron apariencia de legalidad a ocupaciones prolongadas.

La Corte ha subrayado que el interés general que rodea la defensa del espacio público no puede ser invocado de manera automática y

desproporcionada, sino que exige un análisis caso a caso, especialmente cuando se trate de sujetos en condiciones de vulnerabilidad. A través de su jurisprudencia, se consolida la idea de que la protección del espacio público no es incompatible con el respeto de derechos fundamentales, sino que debe articularse con ellos mediante actuaciones equilibradas que eviten daños irremediables y fortalezcan la legitimidad de las intervenciones públicas.

Por su parte, en el contexto municipal de Pereira se aprecia que las autoridades locales han expedido instrumentos normativos que buscan armonizar los mandatos constitucionales y legales con las realidades socioeconómicas del territorio. El Plan de Ordenamiento Territorial, junto con decretos como el 258 de 2019, delinean un enfoque que combina acciones de recuperación, estrategias de planificación, mecanismos de regulación del mobiliario urbano y procedimientos específicos para la atención de vendedores informales.

Si bien estas normas evidencian un esfuerzo por organizar la ocupación del espacio público y prever medidas de acompañamiento social, también muestran la dificultad de materializar plenamente los principios de confianza legítima y progresividad en la garantía de derechos. La existencia de causales de intervención claras y la previsión de alternativas de reubicación o formalización son avances importantes, pero su efectividad práctica depende de una implementación consistente, de la disponibilidad presupuestal y de la voluntad administrativa de priorizar soluciones integrales antes que enfoques meramente sancionatorios.

En síntesis, el marco jurídico y jurisprudencial sobre el espacio público configura un escenario donde el derecho a su protección y los derechos de quienes lo ocupan deben coexistir en tensión permanente, demandando que la actuación estatal se inspire en los principios de razonabilidad, proporcionalidad y respeto por la dignidad humana.

El estudio de la recuperación del espacio público en Pereira durante los años 2019 a 2024 muestra que la administración municipal ha consolidado un

procedimiento administrativo claro, sustentado principalmente en el Decreto 258 de 2019, con etapas que van desde la identificación y sensibilización hasta la reubicación y los operativos de desalojo.

A pesar de un incremento sostenido en los procedimientos de recuperación y en los metros cuadrados recuperados, persisten zonas críticas de ocupación recurrente como la zona céntrica de la ciudad, lo que refleja que la intervención estatal aún enfrenta retos derivados de factores económicos, sociales y culturales que fomentan la permanencia de los vendedores informales en el espacio público.

Por su parte, y con base en la posibilidad que tienen los vendedores informales de interponer acciones constitucionales frente a los operativos de recuperación que los afectan, el análisis de las acciones de tutela evidencia que la decisión judicial no depende únicamente de la existencia de la ocupación ilegal, sino de circunstancias diferenciales que inciden en la ponderación de los derechos fundamentales involucrados.

Los jueces constitucionales conceden el amparo, principalmente, cuando se acredita un perjuicio irremediable al mínimo vital —por ejemplo, en madres cabeza de hogar o adultos mayores que carecen de otra fuente de ingreso—, cuando se configuran condiciones que demuestran confianza legítima por la antigüedad en el lugar, por actuaciones previas de la administración que generaron expectativa de permanencia, o cuando se constata una vulneración al debido proceso en los operativos de recuperación.

Estas variables diferenciales explican que, aunque la mayoría de las tutelas sean negadas, en determinados casos los jueces ordenen medidas garantistas como la autorización temporal de ocupación del espacio público, la reiniciación de los procedimientos administrativos o la obligación de proferir actos motivados que ponderen integralmente la situación socioeconómica del vendedor informal.

En síntesis, el análisis del control institucional ejercido en el proceso de recuperación del espacio público en Pereira entre los años 2019 y 2024 permite concluir que, si bien la administración municipal ha desarrollado una normativa específica, procedimientos claros y estrategias de sensibilización y reubicación que denotan un avance importante frente a la problemática de la ocupación informal, persisten limitaciones estructurales relacionadas con la ausencia de instrumentos técnicos de medición, la insuficiencia de programas diferenciados de atención socioeconómica y la dificultad para mitigar los factores que perpetúan el fenómeno.

Asimismo, el estudio detallado de las decisiones de los jueces constitucionales evidencia que el éxito de las acciones de tutela no depende únicamente de la legalidad del procedimiento administrativo, sino de aspectos diferenciales que inciden en la ponderación de derechos fundamentales, tales como la configuración de la confianza legítima, el grado de afectación del mínimo vital y el respeto por el debido proceso.

En conjunto, estos hallazgos demuestran que el control institucional sobre la recuperación del espacio público en Pereira, aunque progresivo y cada vez más sistematizado, sigue enfrentando desafíos para equilibrar de manera efectiva la protección del interés general con las garantías mínimas de los vendedores informales, quienes representan una población vulnerable que requiere respuestas integrales, articuladas y sostenibles.

En lo que respecta al Capítulo 5, el análisis comparado entre Brasil y Colombia evidenció similitudes y diferencias significativas. En Brasil, aunque se mantiene la doctrina de la precariedad de la ocupación de bienes públicos, se han incorporado exigencias judiciales y administrativas más estrictas en materia de proporcionalidad, razonabilidad y ofrecimiento de alternativas previas, como programas de reubicación o acceso a vivienda, antes de proceder a los desalojos.

Estas prácticas, respaldadas por marcos normativos y políticas públicas más integradas, muestran que es posible compatibilizar la defensa del

espacio público con la implementación de medidas sociales que reduzcan la vulnerabilidad de las personas afectadas.

Este contraste demuestra que el intercambio de experiencias y la gobernanza transnacional ofrecen un camino viable para fortalecer la gestión del espacio público en Pereira y en otros municipios colombianos.

La incorporación de buenas prácticas brasileñas, adaptadas al marco jurídico nacional, podría permitir una transición hacia modelos más sostenibles y socialmente responsables, en los que la protección del interés colectivo no suponga la desprotección de los derechos individuales.

En conclusión, la articulación entre los derechos colectivos y los derechos subjetivos exige un abordaje integral que combine la acción estatal efectiva para preservar el espacio público con políticas de inclusión socioeconómica para quienes dependen de su uso. Este trabajo, al integrar un análisis jurídico, social y comparado, ofrece insumos para la formulación de políticas públicas y estrategias judiciales que permitan alcanzar dicho equilibrio en el marco del Estado Social de Derecho.

REFERENCIA DE LAS FUENTES CITADAS

ALCALDÍA DE PEREIRA. Decreto Municipal nº 258 de 2019: Por el cual se expiden los lineamientos para la protección, preservación, armonización, control y recuperación del espacio público ocupado con actividades comerciales en el municipio de Pereira. Pereira: Gaceta 30 Extraordinaria, 2019.

ALCALDÍA DE PEREIRA. Decreto municipal nº 627 de 2012: Registro único de vendedores informales de Pereira. Pereira: Alcaldía, 2012.

ALCALDÍA DE PEREIRA. Decreto municipal nº 834 de 2016: Por el cual se dicta normas generales sobre la organización y funcionamiento de la administración municipal de Pereira [...]. Pereira: Alcaldía, 2016.

ALCALDÍA DE PEREIRA. Economía. Pereira, 2021. Disponible en: <https://www.pereira.gov.co/publicaciones/19/economia/>.

ALCALDÍA DE PEREIRA. Gobierno de la Ciudad continúa con la recuperación del espacio público. Pereira, 2023. Disponible en: <https://www.pereira.gov.co/publicaciones/6315/gobierno-de-la-ciudad-continua-con-la-recuperacion-del-espacio-publico/>.

ALCALDÍA DE PEREIRA. Informe de gestión – Plan de Desarrollo Pereira 2024 – 2027. Pereira, 2024. Disponible en: <https://www.pereira.gov.co/documentos/1378/2024/>.

ALCALDÍA DE PEREIRA. Informe de rendición de cuentas 2022 – avances 2023. Pereira, 2022. Disponible en: <https://www.pereira.gov.co/documentos/1149/2023/>.

ALCALDÍA DE PEREIRA. Informe de rendición de cuentas Pereira Gobierno de la Ciudad – Capital del Eje – Vigencia 2019 – Avances 2020. Pereira, 2020. Disponible en: <https://www.pereira.gov.co/documentos/961/2020/>.

ALCALDÍA DE PEREIRA. Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019: "Pereira, Capital del Eje". Pereira, 2016. Disponible en: <https://www.pereiracomovamos.org/es/plan-de-desarrollo-municipal-2016-2019-PG381>.

ALCALDÍA DE PEREIRA. Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023: "Gobierno de la ciudad Capital del Eje". Pereira, 2020. Disponible en: <https://www.pereira.gov.co/documentos/858/plan-de-desarrollo-2020-2023-pagina-web/>.

ALCALDÍA DE PEREIRA. Plan de Desarrollo Pereira 2024 – 2027. Pereira, 2024. Disponible en: <https://www.pereira.gov.co/documentos/1400/plan-de-desarrollo-2024-2027/>.

ÁLZATE, O. E. Programas de recuperación de espacios públicos, retos y desafíos. Caso de estudio: Barranquilla. Barranquilla, 2022.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. Bogotá: Legis, 1991.

AYALA GARCÍA, E. T. La apropiación y modos de ocupación del espacio público: el caso de la avenida 6a de la ciudad de Cúcuta. *Dearq*, n. 17, p. 74-85, 2015.

AYALA GARCÍA, E. T. La ciudad como espacio habitado y fuente de socialización. *Ánfora*, v. 24, n. 42, p. 189-216, 2017.

BANCO DE LA REPÚBLICA. Documentos de trabajo sobre economía regional. ISSN 1692-3715. Bogotá, 2014.

BAPTISTA, R. Derechos humanos: ¿Individuales o colectivos? *Derechos Humanos y Acción Defensorial*, n. 2, p. 1524, 2007.

BRASIL. [Constitución (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justicia. Súmula nº 619: La ocupación indebida de un bien público configura una mera detentación, de naturaleza precaria, insusceptible de retención o indemnización por accesiones y mejoras. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justicia, 12 de septiembre de 2018. Disponible en: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2021_48_capSumulas619.pdf

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 636.886/AL. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. Diário da Justiça Eletrônico, 2021. Disponible en: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1376096380/inteiro-teor-1376096396>.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (1ª Câmara Cível). Apelação Cível nº 2008.008453-6. Relator: Des. Vivaldo Pinheiro. Natal, RN, 15 de diciembre de 2009. Disponible en: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rn/14318509/inteiro-teor-14318510>

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (2ª Turma). Apelação Cível nº 0803407-74.2016.4.05.8100. Relator: Des. Federal Leonardo Carvalho. Recife, PE, 10 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-5/5649079053/inteiro-teor-5649079146>

BURBANO ARROYO, A. M. La investigación sobre el espacio público en Colombia: su importancia para la gestión urbana. Bogotá: Universidad del Rosario, 2014.

CARDOSO LUCIO, A. El Estatuto de la Ciudad, los planes directores y los nuevos instrumentos de política urbana. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, v. XXXVII, n. 145-146, 2005.

CASAS GUERRERO, J. S. Revisión documental sobre el concepto de Estado Social de Derecho. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2023.

CONCEJO DE PEREIRA. Acuerdo nº 035 de 2016: Por el cual se adopta la revisión a largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Pereira. Pereira, 2016. Disponible en:
<https://sites.google.com/view/expedientemunicipal/inicio>.

CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA. Acuerdo nº 06 de 2020: Por medio del cual se adopta en Plan de Desarrollo “Gobierno de la ciudad – Capital del eje 2020 – 2023”. Pereira, 2020.

CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA. Proyecto de Acuerdo nº 23 de 2020: Pereira Tendrá más espacio público. Pereira, 2020. Disponible en:
<https://www.concejopereira.gov.co/es/pereira-tendra-mas-espacio-publico-EV1802>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1801 de 2016: Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá, 2016.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 388 de 1997: Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 1997.

CORREA, M. L. ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? Territorios, n. 22, p. 125-149, 2010.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-211 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo. Bogotá, 2017.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-472 de 2019. M.P. Alberto Rojas Rios. Bogotá, 2019.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-160 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz. Bogotá, 1996.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-206 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Bogotá, 2021.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-210 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá, 2010.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-617 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, 1995.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-660 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, 2002.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-717 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá, 2012.

DANE. Cálculo del indicador ODS 11.7.1. Bogotá, 2021.

DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO. Reporte Técnico de Indicadores de Espacio Público. Bogotá: Observatorio del Espacio Público, 2019.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Mejoramiento de la planificación, construcción y adecuación del espacio público en el municipio de Pereira. Bogotá, 2024.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Mercado laboral urbano – resultados al 1 trimestre de 2023: Pereira. Bogotá, 2023. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/12%20Informe%20Pereira%202023%20I%20-%20r.pdf>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. <https://es.slideshare.net/slideshow/direito-administrativo-maria-sylvia-zanella-di-pietro-2023-pdf/271034999>

DUQUE, M.; VERGEL DE LA ROSA, M. El principio de confianza legítima en los procesos de restitución del espacio público. Revista Estudios Socio-Jurídicos, Bogotá, 2021.

FERNANDES, Edésio. El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico. Madrid: Marcial Pons, 2011. https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Spanish_Ch4.pdf

FERRARI, Giuseppe Franco. Confianza legítima y seguridad jurídica: la perspectiva comparada. Anuario Iberoamericano de Buen Gobierno y Calidad Democrática, n. 1, p. 171, 2024.

FIGUEREIDO, Marcelo. Una visión del control constitucional en Brasil. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional núm 11. Madrid, 2007. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25850aijc011006.pdf>

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. Revista de Investigações Constitucionais. Brasília, 2017. <https://www.scielo.br/j/rinc/a/FXGmphCrQNsMzNJLLBTfvrK/?format=pdf&lang=pt>

GÁMEZ SERNA, C. Análisis de la política pública para la recuperación del espacio público en el centro de Barranquilla. Barranquilla: Universidad del Norte, 2023.

GRISALES ARENAS, L. El principio de confianza legítima en materia de recuperación del espacio público. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2021.

HARVEY, D. El derecho a la ciudad. New Left Review, n. 53, p. 23-39, 2008.

JOHNSON, R. V. S. Vendedores informales y espacio público, una aproximación a la transformación social. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2023.

JUEZ CUARTO PENAL MUNICIPAL DE PEREIRA. Sentencia de tutela nº 2022-118. Radicado: 66001-40-09-004-2022-00109-00-2022-118. Pereira, 2022.

JUZGADO NOVENO PENAL MUNICIPAL DE PEREIRA. Sentencia de tutela nº 2023-00210. Radicado: 66001400900920230029400. Pereira, 2023.

JUZGADO OCTAVO PENAL MUNICIPAL DE PEREIRA. Sentencia de tutela n° 232. Radicado: 66001400900820240024300. Pereira, 2024.

JUZGADO PRIMERO PENAL MUNICIPAL DE PEREIRA. Sentencia de tutela n° 157 de 2022. Radicado: 66001400900120220019600. Pereira, 2022.

JUZGADO PRIMERO PENAL MUNICIPAL DE PEREIRA. Sentencia de tutela. Radicado: 66001408800120400396. Pereira, 2024.

JUZGADO QUINTO PENAL DEL CIRCUITO DE PEREIRA. Sentencia de tutela de segunda instancia. Radicado: 2023-212-00. Pereira, 2023.

JUZGADO QUINTO PENAL MUNICIPAL DE PEREIRA. Sentencia de tutela. Radicado: 66001-40-88-005-2024-00269-00. Pereira, 2024.

JUZGADO SEGUNDO DE PEQUEÑAS CAUSAS DE PEREIRA. Sentencia de tutela n° 220 de 2023. Radicado: 66001-41-89-002-2023-00556-00. Pereira, 2023.

JUZGADO TERCERO PENAL MUNICIPAL DE PEREIRA. Sentencia de tutela. Radicado: 66001-40-09-003-2022-00105-00. Pereira, 2022.

LÁZARO, G. La defraudación de la confianza legítima ¿es un fundamento autónomo de responsabilidad del Estado? Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2021.

LEFEBVRE, H. El derecho a la ciudad. Trad. J. Romero. Barcelona: Península, 1978.

LOBOA VELÁSQUEZ, A. P.; GIRALDO GÓMEZ, C.; VAN DEN ENDEN GUZMÁN, M. A. Efectos del uso indebido del espacio público en el municipio de Pereira. Pereira, 2020.

LÓPEZ, R. Vivienda colectiva, espacio público y ciudad: evolución y crisis 1860 – 2010. Buenos Aires: Nobuko, 2013.

MALVÁEZ, G. El principio de la protección de la confianza legítima en México. Ciudad de México: Universidad Panamericana, 2016.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade na cidade periférica. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2005.
https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Spanish_Ch1.pdf

MARTÍNEZ, E. Espacio público como instrumento estratégico de gestión urbana. Montevideo: Udelar, 2016.

MARTÍNEZ, L. El Estado Social de Derecho en Colombia: Análisis crítico. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2020.

MARTINS, Ricardo Marcondes. La proporcionalidad en el Derecho Administrativo. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018.
<https://doi.org/10.24215/25251678e174>

MEDEIROS DE ANDRADE, Lucciano. El principio de legalidad administrativa en Brasil: la recuperación de un concepto fundamental para la democracia. España: Universidad de Granada, 2023.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=317705>

MEJÍA, A. El principio de la confianza legítima en el derecho urbanístico colombiano. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

MENA RAMIREZ, C. E. Análisis de la ocupación del espacio público en el municipio de La Dorada. Caldas: UNAD, 2021.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. ¿Cuál es el índice del espacio público por habitante? Bogotá, 2020. Disponible en: <http://minvivienda.gov.co/node/1267>.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. Plan de Ordenamiento Territorial. Bogotá, 2023. Disponible en: <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/plan-ordenamiento-territorial/pot>.

MONTOYA BARRIOS, J. R.; CÁRDENAS SIERRA, C. A. El principio de la confianza legítima [...]. Pensamiento Americano, v. 15, n. 30, 2022.

MORA, P. La confianza legítima como expresión de la bonae fides. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2013.

MUÑOZ RESTREPO, J. H. La aplicación del índice de Espacio Público Efectivo en Colombia. Medellín: Universidad de Antioquia, 2024.

NACIONES UNIDAS. Guía global para el espacio público. Nairobi: ONU-Habitat, 2019.

NACIONES UNIDAS. Informe de los objetivos de desarrollo sostenible. Nueva York, 2023.

PEREA, J. et al. Los estudios sobre el espacio público en Colombia. Cali: Departamento de Ciencias Sociales, 2011.

PEREIRA CÓMO VAMOS. Informe de calidad de vida 2024. Pereira, 2024.

PÉREZ, R. La protección de la confianza legítima en la jurisprudencia constitucional colombiana. Revista de Estudios Constitucionales, v. 30, n. 1, p. 89-104, 2021.

PERLINGEIRO, Ricardo. Los principios de procedimiento administrativo en Brasil y los desafíos de igualdad y de seguridad jurídica. Traducción de Ruth Stella Correa Palacio. Rio de Janeiro, 2011.
https://www.vrue.de/VRUe_2011_321_Perlingeiro_Procedimiento_Administrativo_Brasil.pdf

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto n° 1077 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá, 2015.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto n° 1469 de 2010: Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas [...]. Bogotá, 2010.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto n° 1504 de 1998: Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. Bogotá, 1998.

RAMÍREZ BETANCUR, V. Estado Social y Democrático de Derecho. Revista Nova et Vetera, Bogotá, 2019.

RAMÍREZ KURI, P. Espacio público, ¿espacio de todos? Revista Mexicana de Sociología, v. 77, n. 1, p. 07-36, 2015.

RODRÍGUEZ, P. El principio de confianza legítima en el ámbito administrativo. Madrid: Tecnos, 2018.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE PEREIRA. Informe de Seguimiento y Evaluación al Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira – POT. Pereira, 2024.

VITAL MEJÍA, M. Y. El concepto espacio público; una mirada desde la movilidad. Sincelejo: CECAR, 2020.

ZUDAIRE, Lucas José. La razonabilidad en el derecho administrativo. Argentina: Universidad de la Plata, 2014.
https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/158980/Documento_completo.pdf-f-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y



ALCALDÍA DE PEREIRA

840 Dirección de Espacio Público

Pereira, 28 de abril de 2025

Señor
ANONI
MO
mmmmzr@hotmail.co
m Pereira, Risaralda



No.20250428-27027-I

ASUNTO: RESPUESTA A DERECHO DE PETICIÓN SAIA No:
 20250318-10470-E

Cordial saludo:

En atención a su llamado, la Dirección de Espacio público adscrita a la Secretaría de Gobierno, encargada de dirigir los procesos de inspección, vigilancia y control para prevenir la ocupación del espacio público por ventas informales y participar en los procesos de recuperación e intervención para mejorar la calidad de los espacios públicos del Municipio de Pereira, según lo estipulado en el Artículo 82 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y convivencia Ciudadana) y el Decreto Municipal 258 de 2019, se permite contestar el derecho de petición impetrado de manera anónima mediante el radicado No. 2025-10470, de la siguiente manera:

1. Explicar detalladamente cómo se llevan a cabo los procedimientos de recuperación del espacio público por ocupación de los vendedores informales, desde su inicio hasta su fin, detallando etapas, términos y fuente legal.

En el Municipio de Pereira, los procedimientos para la recuperación del espacio público ocupado por vendedores informales se rigen principalmente por el Decreto Municipal 258 del 29 de marzo de 2019, “Por el cual se expiden los lineamientos para la protección, preservación, armonización, control y recuperación del espacio público ocupado con actividades comerciales informales en el Municipio de Pereira”.



840 Dirección de Espacio Público

Este decreto establece un marco normativo que busca equilibrar el derecho al trabajo de los vendedores informales con el uso adecuado del espacio público por parte de la comunidad. □

Etapas del Procedimiento:

1. Identificación y Caracterización:

- La Dirección de Espacio Público, en coordinación con otras dependencias municipales, identifica las zonas donde se presenta ocupación del espacio público por vendedores informales.
- Se realiza una caracterización de los vendedores informales. Este registro no constituye un permiso, pero permite identificar y calificar a la población que puede ser beneficiaria de estrategias de recuperación y armonización del espacio público.

2. Sensibilización y Concertación:

- Se llevan a cabo jornadas de sensibilización con los vendedores informales, informándoles sobre la normatividad vigente y las alternativas ofrecidas por la administración municipal, siempre y cuando cumplan con las condiciones necesarias para acceder a

una alternativa.

- Se busca la concertación para la reubicación o formalización de los vendedores, priorizando el diálogo y la solución concertada. □

3. Reubicación y Formalización:



ALCALDÍA DE PEREIRA

840 Dirección de Espacio Público

- La administración municipal ofrece alternativas de reubicación en módulos o espacios adecuados de acuerdo con la oferta institucional que exista al momento del ofrecimiento de la alternativa, con el objetivo de dignificar la labor de los vendedores informales y garantizar un espacio público ordenado y para todos.

4. Operativos de Recuperación:

- En casos donde no se logra la concertación, o no se cumplen con los requisitos necesarios para ser considerado vendedor informal con principio de confianza legítima y persiste la ocupación indebida del espacio público, la Dirección de Espacio Público, en coordinación con la Policía Nacional, realiza operativos de recuperación.
- Durante estos operativos, se procede a la restitución del espacio público, retirando estructuras y/o módulos que se encuentren anclados al suelo y limitando el tránsito peatonal.

5. Sanciones y Medidas Correctivas:

- La ocupación del espacio público sin autorización es considerada un comportamiento contrario a la convivencia, según el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Ley 1801 de 2016) precisando el artículo 140 Numerales 4° y 6°.



ALCALDÍA DE PEREIRA

840 Dirección de Espacio Público

- Las autoridades competentes pueden imponer comparendos y realizar la incautación de mercancías en casos de ocupación indebida del espacio público.

2. Precisar en qué áreas de la ciudad de Pereira existe mayor ocupación de espacio público por vendedores informales, discriminado para los años 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.

Año 2019

- **Centro Histórico:** Calles 18 y 19 entre carreras 6ª a 9ª.
- Plaza de Bolívar y alrededores de la Alcaldía.
- Carrera 8ª (zona comercial).
- Sector de Cuba: Parque Guadalupe Zapata.

Año 2020 (pandemia COVID-19: afectación del comercio informal)

- Disminución temporal de ocupación debido a restricciones.
- Al reabrirse actividades:
 - Centro Histórico (especialmente calle 19).



840 Dirección de Espacio Público

- Parque La Rebeca (Cuba).
- Impala plaza de Mercado Minorista
- Inicio de ocupación en áreas de barrios periféricos debido a desplazamientos de vendedores.

Año 2021

- Retorno masivo a calles:
 - Calles 18 y 19 entre carreras 6ª a 9ª.
 - Pasajes peatonales como el Pasaje Real.
 - Centro Comercial Bolívar Plaza (frentes externos).
 - Parque Guadalupe Zapata (Cuba).

Año 2022

- Calles 18 y 19 entre carreras 6ª a 9ª.
- Pasajes peatonales como el Pasaje Real.
- Centro Comercial Bolívar Plaza (frentes externos).
- Parque Guadalupe Zapata (Cuba).



840 Dirección de Espacio Público

Año 2023

- Persistencia de ocupación en:
 - Calle 18 y 19 (Centro).
 - Sector del Centro Comercial Victoria (andenes y zonas de acceso).
 - Plaza de Bolívar.
 - La Rebeca (Cuba).
 - Corredor entre la Terminal y el Parque Olaya.

Año 2024

- Áreas con mayor ocupación identificadas por los operativos de control:
 - Calle 19 entre carreras 7ª y 8ª.

Calle 18 y Plaza de Bolívar.

- Parque Guadalupe Zapata (sector Cuba).
- Avenida 30 de Agosto (zonas de carga y descarga cercanas a Terminal de Transportes).
- Incremento de presencia informal en zonas cercanas a hospitales y centros



840 Dirección de Espacio Público

de
salud.

- o ocupación en áreas de barrios periféricos debido a desplazamientos de vendedores.

3. Indicar en m2 la cantidad de espacio público ocupado en Pereira por vendedores informales, discriminado para los años 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.

En atención a su solicitud relacionada con la indicación, en metros cuadrados, de la cantidad de espacio público ocupado en Pereira por vendedores informales discriminado para los años 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024, nos permitimos informar lo siguiente:

Actualmente, el Municipio de Pereira, a través de sus dependencias competentes, no cuenta con un sistema de medición o catastro específico que permita determinar de manera exacta, técnica y detallada los metros cuadrados de espacio público que han sido ocupados por vendedores informales durante los años solicitados.

La naturaleza dinámica y cambiante de la ocupación del espacio público, unida a factores externos como el flujo migratorio, las condiciones socioeconómicas y las modificaciones urbanísticas, hace que la ocupación sea un fenómeno de difícil cuantificación en términos de área precisa.

Si bien se han adelantado esfuerzos importantes de control y recuperación del espacio público, dichos datos no permiten inferir de forma proporcional o directa el total de área ocupada históricamente por la actividad informal en cada uno de los años consultados. Finalmente, conforme al principio de realidad administrativa y al deber de veracidad en la respuesta a los derechos de petición (artículo 14 de la Ley 1755 de 2015), resulta jurídicamente improcedente emitir una cifra exacta que no repose en información oficial, técnica y verificable.



840 Dirección de Espacio Público

4. Indicar el número de procedimientos de recuperación del espacio público en Pereira por ocupación de vendedores informales, discriminado para los años 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.

En atención a su solicitud, me permito informar que el número de procedimientos de recuperación del espacio público adelantados en el Municipio de Pereira por ocupación de vendedores informales, discriminado por año, corresponde a los siguientes:

Año	Número de procedimientos
2019	95 procedimientos
2020	67 procedimientos
2021	100 procedimientos
2022	129 procedimientos
2023	134 procedimientos
2024	213 procedimientos

Estos procedimientos han sido desarrollados en el marco de las competencias asignadas a la Dirección Operativa de Control Físico, conforme a lo establecido en el Decreto Municipal 258 de 2019, la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) y demás normativas aplicables para la protección del espacio público.

De igual manera, es importante resaltar que el Municipio de Pereira cuenta de

manera permanente con **Controladores de Espacio Público**, contratistas encargados de la regulación, vigilancia e intervención directa en las zonas de ocupación informal. Estos colaboradores realizan acciones diarias de control y prevención, permitiendo no solo la recuperación formal del espacio público mediante el seguimiento a los procedimientos administrativos, sino también el mantenimiento y preservación de las áreas liberadas, conforme a los principios de protección del interés general y el orden



ALCALDÍA DE PEREIRA

840 Dirección de Espacio Público

público.

5. Indicar en m² la cantidad de espacio público recuperado en Pereira por ocupación de vendedores informales, discriminado para los años 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.

En atención a su solicitud, me permito informar que la cantidad de espacio público recuperado en el Municipio de Pereira por ocupación de vendedores informales, discriminado por año, corresponde a los siguientes valores:

Año	Espacio público recuperado (m²)
2019	853.42 m ²
2020	741 m ²
2021	760 m ²
2022	1.190 m ²
2023	768 m ²
2024	957 m ²

Estos valores corresponden a los resultados obtenidos de los procedimientos de control y recuperación adelantados por la Dirección de Espacio Público, dentro del marco de las competencias legales conferidas al Municipio de Pereira

para el manejo del espacio público. Dichos procedimientos han sido ejecutados en cumplimiento de la normativa vigente, especialmente lo dispuesto en el Decreto Municipal 258 de 2019, que regula la recuperación del espacio público en el territorio municipal.

La información presentada ha sido recopilada y registrada oficialmente, y constituye un reflejo de los esfuerzos continuos para garantizar el orden y la recuperación del espacio público en beneficio de la comunidad.



ALCALDÍA DE PEREIRA

840 Dirección de Espacio Público

6. Señalar en m² la cantidad de espacio público efectivo por ciudadano en Pereira, discriminado para los años 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.

En atención a su solicitud, me permito informar que el Municipio de Pereira, a través de la Secretaría de Planeación y en cumplimiento de las disposiciones del Decreto 1504 de 1998 y el Documento CONPES 3718 de 2012, ha venido realizando esfuerzos para incrementar el espacio público efectivo per cápita. Este indicador se refiere al espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas.

Sin embargo, no se dispone de datos oficiales desagregados por año para el período 2019–2024 que permitan determinar el espacio público efectivo por habitante de manera precisa. No obstante, se le indica al peticionario que la administración municipal sigue aunando esfuerzos para incrementar la disponibilidad de espacios públicos de calidad para la ciudadanía.

El Municipio de Pereira, en cumplimiento de su Plan de Ordenamiento Territorial y en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ha venido implementando proyectos y programas orientados a la recuperación y ampliación del espacio público, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. □

7. Identificar las normativas vigentes expedidas en el municipio de Pereira que versen sobre la recuperación del espacio público en Pereira

por ocupación de vendedores informales.

En respuesta a su solicitud, le informamos que el **Decreto Municipal 258 de 2019** es el acto administrativo que regula la actividad de comercio informal en el municipio de Pereira. Este decreto establece las disposiciones para la organización, control y regulación de la actividad de los vendedores informales en el espacio público, en concordancia con las políticas de ordenamiento territorial y protección de



ALCALDÍA DE PEREIRA

840 Dirección de Espacio Público

los derechos fundamentales de esta población.

DECRETO	LINK DE PUBLICACIÓN
Decreto Municipal 258 de 2019	https://www.amco.gov.co/documentos/43/abril-de-2019/#:~:text=DECRETO%20258%20DEL%2029%20DE,EN%20EL%20MUNICIPIO%20DE%20PEREIRA.

8. Señalar cuantas, y cuales medidas correctivas fueron impuestas a vendedores informales durante los años 2019 al 2024, por indebida ocupación del espacio público.

En atención a su solicitud, me permito informar que, en cuanto a las medidas correctivas impuestas a vendedores informales por la indebida ocupación del espacio público, no se dispone de una certificación oficial específica o un registro detallado centralizado de las mismas dentro de los archivos del Municipio de Pereira para el período 2019-2024.

Sin embargo, conforme a las normativas aplicables, las autoridades competentes en materia de control y sanción por ocupación indebida del espacio público es la Policía Nacional, pues su competencia es la imposición de las medidas correctivas correspondientes a los vendedores informales, en cumplimiento de lo dispuesto en el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016). Dicha normativa prevé una serie de sanciones, que incluyen multas, incautación de elementos, y la remoción de bienes, cuando se detecta la ocupación indebida que infringe la normativa municipal.

Por lo tanto, para obtener información precisa y detallada sobre las medidas correctivas impuestas, es necesario **remitir la solicitud directamente a la Policía Nacional.**

9. Explicar los programas vigentes de asistencia y acompañamiento social que ofrecen a los vendedores informales sujetos de procedimientos de recuperación del espacio público.



ALCALDÍA DE PEREIRA

840 Dirección de Espacio Público

La Administración Municipal de Pereira ha implementado diversas estrategias para la reubicación de vendedores informales, con el objetivo de recuperar y armonizar el espacio público, garantizando condiciones dignas para quienes ejercen actividades comerciales informales.

Zonas de Reubicación Implementadas:

1. **Bazar La Cumbre:** Destinado a zapateros y repuesteros.
2. **Frutos de Colombia:** Espacio para la venta de frutas y verduras.
3. **Calle de la Fundación:** Equipado con cubículos para vendedores informales.
4. **Calle de los Artesanos:** Área asignada para la venta de artesanías y bisutería.

Estas iniciativas se gestaron en vigencia del **Decreto 400 del 15 de abril de 2010 (Derogado por el Decreto Municipal 258 de 2019)**, que adoptó el

Registro Único de Vendedores Informales de Pereira (RUVIP) como herramienta para identificar, calificar y seleccionar a la población beneficiaria de las estrategias de recuperación y armonización del espacio público.

En relación con los procesos contractuales para la construcción o adecuación de estas zonas de reubicación, la Administración Municipal se rige por los principios de publicidad y transparencia establecidos en la normativa colombiana de contratación pública. Toda la información referente a estos

contratos está disponible en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), plataforma oficial para la divulgación de los procesos contractuales de las entidades estatales.

Ahora bien, frente a la oferta institucional que no obedezca a la reubicación (por ausencia del cumplimiento de requisitos) los vendedores informales pueden acceder a las ofertas generales de programas sociales y económicos dispuestos por la administración municipal, bajo los mismos criterios y condiciones establecidos para la



ALCALDÍA DE PEREIRA

840 Dirección de Espacio Público

población en
general.

El municipio, a través de sus diferentes secretarías y dependencias, cuenta con programas en áreas como salud, educación, vivienda, emprendimiento, deporte y asistencia social, pero estos no son exclusivos para vendedores informales. La asignación de cupos y beneficios en estos programas se basa en criterios de focalización, nivel de vulnerabilidad y cumplimiento de requisitos establecidos en cada convocatoria, conforme a la normatividad nacional y local vigente.

Dado que no se ha creado una oferta exclusiva para vendedores informales, no existen actos administrativos, metodologías, formularios o procedimientos específicos que regulen un acceso diferencial para esta población. Sin embargo, los vendedores informales pueden acceder a los programas sociales generales del municipio, los cuales son administrados por las diferentes secretarías de la Alcaldía y están dirigidos a la población vulnerable en general.

Algunas de las principales áreas y los procedimientos generales para acceder a estos programas incluyen:

1. Salud (Secretaría de Salud)

- **Afiliación al régimen subsidiado:** Se realiza a través de la Secretaría de Salud para personas sin capacidad de pago, conforme al SISBÉN.
- **Atención primaria en salud:** Jornadas de vacunación, programas

de salud mental y prevención de enfermedades.

- **Acceso a servicios de salud pública:** Incluye atención prioritaria para población en extrema vulnerabilidad.

2. Educación (Secretaría de Educación)

- **Inscripción en colegios oficiales:** A través de la plataforma de matrícula del municipio, con prioridad para niños en condición de vulnerabilidad.



840 Dirección de Espacio Público

- **Programas de acceso y permanencia:** Incluyen gratuidad educativa, alimentación escolar (PAE) y apoyo para el transporte.

3. Vivienda (Secretaría de Vivienda)

- **Subsidios de vivienda de interés social:** Se otorgan conforme a las convocatorias municipales y nacionales, con criterios de selección según el nivel socioeconómico.
- **Reubicación de familias en zonas de alto riesgo:** En casos de emergencia o desplazamiento forzado.

4. Emprendimiento y empleo (Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad)

- **Programas de capacitación y emprendimiento:** Acompañamiento para la formalización de pequeños negocios.
- **Fondo emprender y créditos blandos:** Apoyos financieros a iniciativas productivas con requisitos específicos.
- **Ferias y mercados locales:** Espacios para comercialización de productos a pequeños comerciantes y emprendedores.

5. Asistencia social (Secretaría de Desarrollo Social y Político)

- **Atención a adultos mayores:** Subsidios y programas de bienestar.
- **Apoyo a personas con discapacidad:** Programas de inclusión, rehabilitación y subsidios.
- **Protección de mujeres víctimas de violencia:** Espacios de atención y acompañamiento legal.



ALCALDÍA DE PEREIRA

840 Dirección de Espacio Público

10. Precisar el número de acciones de tutelas y sus radicados, donde la Dirección de Espacio Público fue vinculada como accionada y se solicitó el amparo de derechos fundamentales por parte de vendedores informales, en ocasión a procedimientos de recuperación del espacio público, discriminado para los años 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024.

AÑO	RADICADO	DECISIÓN
2024	66001-40-09-013-2024-00163-01	NO TUTELA
2024	66001-40-09-010-2024-00270-01	TUTELA
2024	66001-40-88-003-2024-00335-00	NO TUTELA
2024	661704003002-2024-01080-00.	NO TUTELA
2024	66001-33-33-006-2024-00269-01	NO TUTELA
2024	66001-40-88-007-2024-00330-00	NO TUTELA
2024	66001-40-03-008-2024-01136-00.	NO TUTELA
2024	66001-40-88-002-2024.00294.00	NO TUTELA
2024	66001400900820240024300	TUTELA
2024	66001-40-09-010-2024-00215-00	NO TUTELA
2024	66 001 40 09 009 2024 00246 00	NO TUTELA

2024	66001-41-05-001-2024-10256-00	TUTELA
2024	66001400300920240027100	NO TUTELA
2024	66001-40-88-003-2024-00143-01	NO TUTELA
2024	66001400300420240080000	NO TUTELA
2024	66001-41-05-002-2024-10202-00	NO TUTELA



ALCALDÍA DE PEREIRA

840 Dirección de Espacio Público

2024	2024-00693	NO TUTELA
2024	66001-40-09-010-2024-00094-00	NO TUTELA
2024	66001-40-88-003-2024-00143-00	TUTELA
2024	66001 40 88 007 2024 00119 00	NO TUTELA
2024	66001-40-88-006-2024-00101-00	NO TUTELA
2024	660014003001-2024-00348-00	NO TUTELA
2024	66001-40-71-001-2024-00064-00	NO TUTELA

Para responder a esta petición, se informa que la información sobre tutelas presentadas en contra de la entidad territorial por parte de vendedores informales con el fin de proteger sus derechos fundamentales y continuar ocupando el espacio público, solo se encuentra disponible desde el año 2024. Esto obedece a la implementación de nuevas directrices de orden nacional en materia de archivo y gestión documental, las cuales han modificado los criterios de conservación y acceso a estos registros.

Adicionalmente, se comunica que la Administración ha implementado un nuevo software denominado SIPROJ, el cual permite la sistematización y seguimiento de los procesos judiciales, incluyendo las acciones de tutela. Dicho sistema está en proceso de consolidación y estructuración para garantizar la trazabilidad y consulta eficiente de los casos presentados a partir del año 2024.

8.2 Frente a las sentencias en contra de la entidad, indicar qué medidas

judiciales fueron ordenadas a la Dirección de Espacio Público para garantizar los derechos de los accionantes.

En atención a su solicitud, me permito informar que, en los casos en que se han proferido sentencias en contra de la entidad relacionadas con la ocupación indebida del espacio público, los jueces han ordenado diversas medidas judiciales en favor de



ALCALDÍA DE PEREIRA

840 Dirección de Espacio Público

los accionantes, las cuales buscan garantizar el respeto a sus derechos fundamentales.

De manera generalizada, las sentencias han establecido las siguientes medidas:

1. **Respeto por el debido proceso:** Se ordena a la entidad garantizar el cumplimiento del debido proceso en todas las actuaciones relacionadas con la recuperación del espacio público, asegurando la notificación oportuna, la defensa y la participación de los vendedores informales en los procedimientos administrativos.
2. **Protección del derecho al trabajo:** En muchos casos, se ha ordenado que la entidad respete el derecho al trabajo de los vendedores informales, promoviendo alternativas de reubicación para que puedan continuar con su actividad económica sin afectar el espacio público de manera irregular.
3. **Principio de confianza legítima:** En algunos procesos, se ha ordenado que la entidad actúe de acuerdo con el principio de confianza legítima, respetando los compromisos asumidos con los vendedores informales en cuanto a su actividad en determinados lugares del espacio público.

4. **Concertación para la reubicación:** Se ha ordenado a la entidad que realice procesos de concertación y diálogo con los vendedores informales, con el fin de buscar soluciones consensuadas para la reubicación en zonas habilitadas para su actividad, garantizando su inclusión en el proceso y la oferta institucional disponible.



840 Dirección de Espacio Público

5. **Inclusión en el Registro Único de Vendedores Informales**

(RUVIP): En algunos casos, los jueces han dispuesto la inclusión de los vendedores informales en el **RUVIP** (Registro Único de Vendedores Informales), como medida para formalizar su actividad y acceder a los beneficios de los programas municipales.

6. **Oferta institucional:** Se ha ordenado a la entidad proporcionar alternativas de empleo o formación, así como acceso a programas de apoyo social, económico y de salud, en aras de mejorar las condiciones laborales y de vida de los vendedores informales.

7. **Permisi3n de la actividad informal en puntos espec3ficos:** En ocasiones, se ha ordenado a la entidad permitir la actividad de los vendedores informales en **puntos espec3ficos** previamente definidos y concertados, con el fin de no afectar el orden p3blico ni el derecho de los ciudadanos a la libre circulaci3n.

Atentamente,



**JORGE MARIO
TREJOS ARIAS
Secretario (a) de
Gobierno**



**MATEO ZULUAGA ROBLEDO
Director Operativo de Espacio Público**

Revisó JUAN GABRIEL RAMIREZ QUINTERO - Contratista

Proyectó: CRISTIAN CAMILO COLORADO BEDOYA - Contratista - 840 Dirección de Espacio Público

Pereira, 13 de mayo de 2025

Doctor,

E. mail: .

Ciudad

Asunto: "Respuesta derecho de petición Rad. Int. EXTCSJRI25-2156"

Cordialmente,

De manera atenta, damos respuesta a su petición radicada en esta Corporación según el código referido ([ver aquí](#)), donde solicita información relacionada con el reparto de acciones de tutela, como insumo académico para su tesis de grado.

En este sentido, le informamos que, según el Acuerdo superior No. 1856 de junio 11 de 2003 ([descargar aquí](#)), la dependencia encargada de efectuar el reparto de los procesos y asuntos que ingresen a los despachos judiciales de Pereira, es la Oficina Judicial adscrita a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Pereira.

Hecha la anterior precisión, luego de realizadas las consultas en las bases de datos, y de determinar el alcance del Sistema Administrador del Reparto Judicial – SARJ, como herramienta institucional adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura, para el control de la referida actividad, se identificó información relacionada con el número de acciones de tutela en primera instancia, en las que fue demandada la Alcaldía de Pereira, estableciendo el número de radicado, tipo y nombre de partes, despacho judicial de destino y fecha de realización del reparto, discriminada por años, desde el 2019 hasta el 2024, que podrá ser descargada ([haciendo clic aquí](#)), y que refleja un aumento considerable durante la vigencia 2024, que se resume de la siguiente manera:

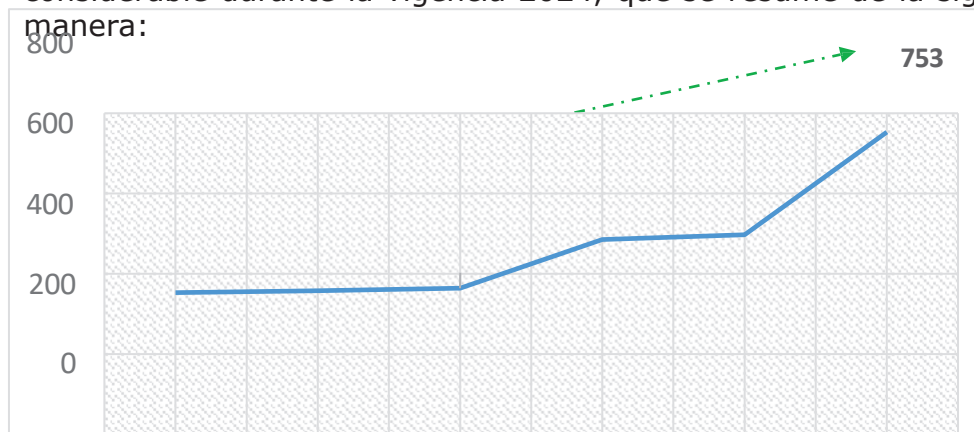


Figura 1. Acciones de tutela en primera instancia en contra de la Alcaldía de Pereira (2019-2024)

En cuanto a los demás datos solicitados por usted, nos permitimos informar que actualmente el aplicativo SARJ no tiene la capacidad de clasificarlos al momento de repartir los procesos, y el sistema de información de los despachos judiciales (Justicia XXI) no permite la selección de estos criterios de forma masiva y discriminada.

No obstante, en la actualidad la Rama Judicial se encuentra en proceso de implementación del Sistema Integrado de Gestión Judicial – SIUGJ, del cual Pereira es piloto a nivel nacional, y que, en un mediano plazo, podrá mejorar la calidad de los datos al momento de efectuar consultas como la que aquí se requiere, permitiendo brindar un mejor servicio de justicia a nuestros grupos de valor.