



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**  
**Sala Primera de Revisión**

**Sentencia T-211 de 2025**

**Referencia:** expediente T-10.797.067

**Asunto:** acción de tutela interpuesta por *Cristóbal, Elsa y Ana* en contra de la Alcaldía Mayor de Tunja.

**Tema:** límites constitucionales al deber de protección del espacio público en el caso de los comerciantes que ejercen allí sus actividades.

**Magistrada ponente:** Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., 4 de junio de 2025.

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, quien la

preside, y el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales<sup>1</sup>, profiere la siguiente:

## **SENTENCIA.**

Decisión adoptada en el proceso de revisión del fallo de única instancia emitido por el Juzgado 001 Municipal de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Tunja en el marco de la acción de tutela interpuesta por *Cristóbal, Elsa y Ana* en contra de la Alcaldía Mayor de Tunja<sup>2</sup>.

### **Aclaración previa**

En virtud de lo dispuesto en la Circular 10 de 2022 de esta Corporación sobre la anonimización de nombres en las providencias que se publiquen en la página web de la Corte Constitucional, la Sala Primera de Revisión determinó que la presente providencia tenga dos ejemplares: uno de ellos, con los nombres reales y la información relacionada con el expediente de la referencia y otro con nombres y datos ficticios. Lo anterior debido a que los asuntos objeto de estudio involucran datos referentes a la historia clínica y la salud de la parte accionante. Por ello, se dispondrá suprimir de esta providencia y de toda futura publicación sus nombres, así como la información que permita identificarlos.

### **Síntesis de la decisión**

En esta ocasión, la Corte Constitucional resolvió la acción de tutela interpuesta por tres comerciantes en el espacio público contra un ente territorial por la presunta vulneración del principio constitucional de confianza legítima y sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a recibir un trato digno y a la igualdad. Los accionantes consideraron que la administración municipal con sus operativos de recuperación del espacio público y la incautación de su mercancía desconoció sus derechos fundamentales. El ente territorial justificó su actuación en el deber constitucional de proteger el espacio público.

Para resolver el caso, la Corte abordó de forma crítica el uso del concepto de informalidad para concluir que este refuerza narrativas de exclusión y

---

<sup>1</sup> Específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991

<sup>2</sup> Este expediente fue seleccionado para revisión mediante Auto del 31 de enero de 2025, notificado el 14 de febrero de 2025, por la Sala de Selección de Tutelas Número Uno de 2025, conformada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Natalia Ángel Cabo. Posteriormente, el asunto fue asignado por reparto de Secretaría General a la Sala Primera de Revisión, presidida por la magistrada Natalia Ángel Cabo, para su conocimiento y trámite.

desconoce que la presencia de los accionantes en el espacio público responde a dinámicas estructurales y económicas de las que el propio Estado es responsable. Posteriormente, la Corte reiteró la especial protección constitucional que cobija a los comerciantes en el espacio público y como esta impone un enfoque diferencial a las actuaciones estatales al momento de abordar esta población. Por último, la Corte expuso las tensiones y reiteró los límites constitucionales frente al deber de protección al espacio público.

En el caso en concreto, la Corte concluyó que la entidad accionada vulneró la confianza legítima de los accionantes al haber iniciado de forma intempestiva los operativos de recuperación del espacio público, al desconocer años de tolerancia administrativa ante su actividad comercial en la zona. Adicionalmente, la Corte encontró que, además, la administración vulneró los derechos al trabajo y al mínimo vital al no ofrecer alternativas que, ante los operativos, garantizaran a los accionantes condiciones similares a las de su locación original para procurar su subsistencia material mínima. Finalmente, la Corte añadió que, si bien no se probó un uso abusivo de la fuerza estatal, la administración municipal debía realizar los operativos de recuperación con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

## **Tabla de contenido**

|        |                                                                                                     |    |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.     | ANTECEDENTES .....                                                                                  | 4  |
| 1.1.   | Hechos .....                                                                                        | 4  |
| 1.2.   | Acción de tutela .....                                                                              | 5  |
| 1.3.   | Contestación de la accionada.....                                                                   | 6  |
| 1.4.   | Fallo de única instancia .....                                                                      | 8  |
| 1.5.   | Escrito posterior al fallo de tutela.....                                                           | 8  |
| 1.6.   | Actuaciones en sede de revisión.....                                                                | 9  |
| II.    | CONSIDERACIONES .....                                                                               | 14 |
| 2.1.   | Competencia .....                                                                                   | 14 |
| 2.2.   | Análisis de procedencia de la acción de tutela .....                                                | 14 |
| 2.2.1. | Legitimación en la causa por activa .....                                                           | 15 |
| 2.2.2. | Legitimación en la causa por pasiva.....                                                            | 15 |
| 2.2.3. | Inmediatez .....                                                                                    | 16 |
| 2.2.4. | Subsidiariedad .....                                                                                | 17 |
| 2.2.5. | Los accionantes son sujetos de especial protección constitucional.....                              | 18 |
| 2.3.   | Problema jurídico y metodología de la decisión .....                                                | 19 |
| 2.4.   | Algunas precisiones conceptuales sobre la informalidad y su relación con las dinámicas urbanas..... | 20 |
| 2.5.   | El deber de protección del espacio público y sus límites constitucionales .....                     | 23 |

|      |                                                                                            |    |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.6. | Los comerciantes en el espacio público sujetos de especial protección constitucional ..... | 28 |
| 2.7. | Caso concreto .....                                                                        | 29 |
| III. | DECISIÓN .....                                                                             | 37 |

## I. ANTECEDENTES

1. El 1 de noviembre de 2024, *Cristóbal, Elsa y Ana* presentaron una acción de tutela en contra de la Alcaldía Mayor de Tunja. Los accionantes solicitaron el amparo del principio constitucional de confianza legítima y sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a un trato digno y a la igualdad, presuntamente vulnerados por los constantes operativos de recuperación del espacio público realizados desde abril de 2024 por la Alcaldía de Tunja. En su escrito, los accionantes señalaron que en estos procedimientos participaron la Policía y el Ejército Nacional y que estas autoridades hicieron un uso desproporcionado de la fuerza<sup>3</sup>.

### 1.1. Hechos

2. *Ana* es una mujer indígena, tiene 81 años y está diagnosticada con hipertensión y diabetes. Su hija, *Elsa*, tiene 55 años y vive con su hijo de 11 años, ambos con diagnóstico de VIH. *Cristóbal* tiene 30 años y está diagnosticado con cáncer<sup>4</sup>. Todos los accionantes están clasificados en el SISBÉN en los niveles B2 y B4 (pobreza moderada)<sup>5</sup>.

3. *Ana, Elsa y Cristóbal* ejercen actividades comerciales en la Plaza Real de Tunja desde hace 60, 30 y 12 años, respectivamente. Allí los tres se han dedicado a la venta de prendas de vestir, accesorios, cremas, cosméticos y artículos deportivos, entre otros. De acuerdo con el escrito de tutela, *Ana y Elsa* han ocupado un punto fijo de venta, mientras que *Cristóbal* lo hace de manera intermitente en distintos puntos y temporadas<sup>6</sup>.

4. Según manifestaron los accionantes, desde el 1 de abril de 2024, la Secretaría del Interior y Seguridad Territorial de Tunja, con el apoyo de la Policía y el Ejército, inició una serie de operativos de recuperación del espacio

<sup>3</sup> Expediente digital, archivo "[01Tutela202400859.pdf](#)", pág. 2.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Base de datos [Consulta Categoría SISBÉN](#), consultada por el despacho ponente el 25 de febrero de 2025.

<sup>6</sup> Expediente digital, archivo "[01Tutela202400859.pdf](#)", pág. 1.

público en el Centro Histórico de la ciudad<sup>7</sup>. Con relación a esto, los accionantes adjuntaron fotografías de los operativos y en ellas se observa la presencia de miembros tanto de la Policía como del Ejército<sup>8</sup>.

5. Los tutelantes señalaron que en los operativos les han “retirado su producto y/o mercancía, los obligan a desalojar los puestos de trabajo [...]” y les ha[n] impuesto una serie de “comparendos por ocupación indebida del espacio público”. Como resultado de estos operativos, los accionantes fueron retirados de sus lugares de trabajo, lo que les ha impedido ejercer su actividad económica<sup>9</sup>.

6. Según manifestaron los actores, “[e]n diferentes oportunidades los vendedores se han reunido con los funcionarios de la alcaldía de Tunja con el ánimo de llegar a una conciliación y a un diálogo cordial”, pero no se logran avances concretos con relación a una reubicación. Además, los accionantes manifestaron que la presencia constante de policías y militares ha disuadido a los compradores, lo que ha impactado sus ventas<sup>10</sup>.

7. Para los accionantes, la imposibilidad de continuar con su trabajo afectó su derecho al mínimo vital y el de sus familias, quienes dependen de las ventas para su sustento diario. Específicamente, los demandantes indicaron que, como consecuencia de los operativos de la administración municipal, desde junio de 2024 no percibían ingresos, lo que dificultó su acceso a alimentos y tratamientos médicos<sup>11</sup>.

## **1.2. Acción de tutela**

8. Por lo anterior, el 1 de noviembre de 2024, los accionantes pidieron la protección del principio de confianza legítima y sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a un trato digno y a la igualdad, presuntamente vulnerados por los constantes operativos de desalojo<sup>12</sup>.

9. Como pretensiones los demandantes solicitaron que: (i) se les permitiera continuar con su actividad laboral en los lugares donde tradicionalmente han trabajado en el Centro Histórico de Tunja o, en su defecto, que se les garantice una reubicación digna y estable que les permita ejercer su actividad económica;

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

(ii) se realizara un censo actualizado de vendedores informales, con el fin de evaluar su situación socioeconómica y definir estrategias de reubicación; (iii) se les brindara información sobre los programas y ayudas disponibles para los vendedores desalojados, así como oportunidades de emprendimiento; (iv) se hiciera la entregas de ayudas económicas y humanitarias; (v) se les permitiera trabajar en sus lugares habituales de comercio durante la temporada decembrina de 2024; y (vi) se gestionara una reubicación en instalaciones dignas<sup>13</sup>.

10. El conocimiento del proceso le correspondió al Juzgado 001 Municipal de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Tunja<sup>14</sup>. En Auto del 1 de noviembre de 2024, esta autoridad judicial admitió la tutela y vinculó al trámite a la Secretaría de Infraestructura Territorial de Tunja, la Personería Municipal y a la Policía Metropolitana<sup>15</sup>.

### **1.3. Contestación de la accionada**

11. La Alcaldía Mayor de Tunja sostuvo que (i) los operativos fueron implementados para garantizar el orden en el Centro Histórico de la ciudad y (ii) no se vulneraron los derechos al trabajo ni al mínimo vital de los accionantes. Específicamente, la administración señaló que el uso del espacio público debe ser controlado para garantizar la movilidad, el orden y la seguridad, por lo cual, la actividad económica de los accionantes debía someterse a las regulaciones establecidas en la Resolución 0428 de 2012<sup>16</sup> del Ministerio de Cultura y el Decreto 0124 de 2019<sup>17</sup> de la Alcaldía Mayor de Tunja.

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Expediente digital, archivo “02ActaReparto202400859.pdf”.

<sup>15</sup> Expediente digital, archivo “04AutoAvocaTutela20241101.pdf”.

<sup>16</sup> Resolución 0428 de 2012, “Por la cual se aprueba el Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Tunja (Boyacá) y su zona de influencia, declarado bien de interés cultural del ámbito nacional” del Ministerio de Cultura. Los artículos 114 a 120 establecen las normas para el espacio público. En específico, el artículo 115 de dicho acto administrativo establece “no se permite la utilización del espacio público para ventas ambulantes o estacionarias, con excepción de las áreas destinadas y reglamentadas específicamente para ello”.

<sup>17</sup> Decreto 0124 de 2019, “Por medio del cual se reglamenta el uso y aprovechamiento económico del espacio público en el municipio de Tunja” de la Alcaldía Mayor de Tunja. Este Decreto establece que el uso del espacio público en Tunja para actividades económicas debe ser autorizado por la Alcaldía a través de licencias y regulado por el Comité Técnico de Aprovechamiento Económico del Espacio Público. Además, la norma prohíbe la ocupación del espacio sin permiso y prevé sanciones como el retiro de mercancía y la imposición de comparendos. Sin embargo, el acto administrativo reconoce la posibilidad de reubicación y formalización de vendedores informales. Específicamente, la norma indica que aquellos amparados por la Acción Popular 2004-0063 pueden permanecer en el espacio público hasta que se les ofrezcan alternativas viables.

12. La Alcaldía explicó que los “vendedores informales” cuentan con la posibilidad de acudir al Comité de Uso y Aprovechamiento Económico del Espacio Público para tramitar solicitudes de permisos o reubicación, lo que desvirtúa la afectación de sus derechos<sup>18</sup>. Además, la autoridad indicó que el retiro de mercancía y la imposición de comparendos hacen parte de un proceso de regularización necesario para evitar “el desorden y la congestión en la ciudad”<sup>19</sup>.

13. En relación con los accionantes, la Alcaldía señaló que no tiene constancia de que hayan ocupado de forma continua los lugares donde afirman haber trabajado. Al respecto, la autoridad indicó que no hay pruebas suficientes que acrediten esa permanencia. En particular, la administración sostuvo que *Cristóbal* no puede ser considerado un vendedor con presencia regular en el espacio público, ya que su actividad no se desarrolla de manera constante ni en un sitio fijo<sup>20</sup>.

14. Además, la Alcaldía sostuvo que los problemas de salud que enfrentan algunos de ellos no los eximen del cumplimiento de las normas sobre el uso del espacio público. La administración agregó que podrían considerarse alternativas de reubicación o de acceso a condiciones laborales, pero no indicó si ha puesto en marcha programas concretos con ese propósito<sup>21</sup>.

15. La Alcaldía informó que el 23 de octubre de 2024 realizó una “mesa de concertación” con representantes de los trabajadores en el espacio público, en la que participaron el alcalde de Tunja, la Policía Nacional, la Personería Municipal y la Secretaría del Interior y Seguridad Territorial. Sin embargo, no especificó los compromisos asumidos en este espacio ni su nivel de cumplimiento<sup>22</sup>.

16. En esta reunión, la administración reiteró que no autorizaría la ocupación del espacio público en el centro histórico y que los vendedores debían acogerse a las alternativas de reubicación ofrecidas<sup>23</sup>. En las conversaciones de la mesa de concertación se mencionó el proyecto de reubicación en un lugar denominado “El Hoyo de la Papa”, sin profundizar en qué consistía ni qué relación tendría con la situación de los vendedores en el espacio público<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Expediente digital, archivo “[06ContestaAlcaldia202400859.pdf](#)”.

<sup>19</sup> Ibid., pág. 4.

<sup>20</sup> Ibid., pág. 3.

<sup>21</sup> Ibid., pág. 5.

<sup>22</sup> Ibid., págs. 54-59.

<sup>23</sup> Ibid., págs. 54-59.

<sup>24</sup> Ibid.

17. En dicha mesa también se discutió la posibilidad de realizar una caracterización de los vendedores informales y evaluar mecanismos de regularización, pero no se establecieron plazos ni mecanismos claros para su implementación. Entre los firmantes del acta de reunión no están los accionantes ni se indica que alguno de los asistentes obrara en representación de ellos<sup>25</sup>.

18. La Policía Metropolitana de Tunja, la Personería Municipal de Tunja y la Secretaría de Infraestructura Territorial de Tunja, pese a que fueron vinculadas, no se pronunciaron frente a la acción de tutela<sup>26</sup>.

#### **1.4. Fallo de única instancia**

19. El Juzgado 001 Municipal de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Tunja, en sentencia del 15 de noviembre de 2024, declaró improcedente la tutela<sup>27</sup>. Esta autoridad judicial concluyó que los accionantes no lograron demostrar la configuración del principio de confianza legítima ni de un perjuicio grave e irremediable, pues no aportaron pruebas suficientes para acreditar que la administración municipal había tolerado su presencia en el espacio público durante un tiempo prolongado ni que el desalojo los dejó en una situación extrema de vulnerabilidad sin alternativas de sustento<sup>28</sup>.

20. Además, el juzgado municipal consideró que la acción de tutela no cumplía con el requisito de subsidiariedad, fundamentado en que los accionantes contaban con mecanismos administrativos para tramitar su reubicación o permisos para trabajar en el espacio público. En particular, el juez indicó que el Decreto 0124 de 2019 contiene un procedimiento específico para la regulación del “comercio informal” en la ciudad, el cual los accionantes debieron agotar antes de acudir a la tutela. Esta decisión no fue apelada por lo que esta fue su única instancia<sup>29</sup>.

#### **1.5. Escrito posterior al fallo de tutela**

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid., pág. 3.

<sup>27</sup> Expediente digital, archivo “[07FalloPrimeraInstancia20241115.pdf](#)”.

<sup>28</sup> Ibid., pág. 6.

<sup>29</sup> Ibid.

21. El 15 de noviembre de 2024 los accionantes remitieron al Juzgado 001 Municipal de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Tunja un nuevo escrito acompañado de una serie de fotografías<sup>30</sup> en el que señalaron que, ese mismo día, funcionarios de la Alcaldía –junto con la Policía y el Ejército– nuevamente los desalojaron de sus lugares de trabajo, les impusieron comparendos y les indicaron que su mercancía sería incautada<sup>31</sup>. Por lo anterior, los tutelantes reiteraron la solicitud de amparo de sus derechos fundamentales<sup>32</sup>. Sin embargo, el Juzgado 001 Municipal de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Tunja no lo incorporó al trámite procesal ni le otorgó valor alguno como impugnación o como actuación judicial relevante.

## 1.6. Actuaciones en sede de revisión

22. El 3 de marzo de 2025, la magistrada sustanciadora profirió un auto de pruebas con el fin de reunir mayores elementos de juicio. En dicha providencia, se solicitó información sobre la situación actual de los accionantes, las medidas adoptadas por la Alcaldía Mayor de Tunja, la intervención de la Personería Municipal y la Defensoría del Pueblo, el cumplimiento de la Sentencia de Acción Popular 2004-0063 y la implementación de la “Política Pública de vendedores informales a nivel nacional”. En la siguiente tabla se presentan las respuestas allegadas<sup>33</sup>.

Tabla 1. Respuestas al Auto de pruebas del 3 de marzo de 2025

| <b><i>Cristóbal, Elsa y Ana</i></b> <sup>34</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Los accionantes en contestación indicaron que actualmente se encuentran sin empleo y sin un lugar fijo donde desarrollar su actividad económica. Además, los actores manifestaron que algunos han intentado vender en el centro histórico de Tunja, pero que deben esconderse y evadir los operativos de la Policía y la administración municipal para evitar comparendos y la incautación de su mercancía.                                                        |
| Los accionantes enfatizaron en que no están afiliados a cooperativas, únicamente mencionaron que están en un grupo de WhatsApp donde los demás comerciantes “informales” se comunican para estar atentos a los operativos adelantados para la “recuperación” del espacio público.                                                                                                                                                                                  |
| Los tutelantes señalaron que, aunque la Alcaldía les ofreció reubicarse en el sector denominado “El Hoyo de la Papa”, esta opción no resulta viable debido al poco flujo de clientes, por lo que quienes intentan trabajar allí se ven obligados finalmente a regresar al centro de la ciudad. La señora <i>Elsa</i> Jacanamijoy indicó que estuvo en este lugar por dos días, pero que por la falta de ingresos tuvo que regresar a su lugar habitual de trabajo. |

<sup>30</sup> Expediente digital, archivo “09SolicitaAccionante202400859.pdf”.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Auto de pruebas del 03 de marzo de 2025.

<sup>34</sup> Correo electrónico del 19 de marzo de 2025, archivo “RESPUESTA A OFICIO N. OPTC-084\_25.pdf”. La respuesta fue suscrita por *Cristóbal, Elsa y Ana*.

En cuanto a su situación personal, el señor *Cristóbal* señaló que desde 2012 se dedica a la venta de artículos en el centro de Tunja, pero que en 2021 fue diagnosticado con cáncer. Añadió que no tiene ingresos fijos y que, en muchas ocasiones, depende económicamente de su compañera sentimental, quien también se dedica al comercio en el espacio público. Además, *Cristóbal* manifestó que recibió un comparendo y que las autoridades solo le permitían trabajar si se movía constantemente, por lo que adquirió una carreta para desplazarse con su mercancía.

El accionante señaló que intentó trasladarse cerca de la Universidad Santo Tomás, pero que esa zona ya había sido asignada a los comerciantes afiliados de la Cooperativa COOVENAME a partir de la sentencia de acción popular 2004-0063. Además, manifestó que, dada la imposibilidad de trabajar en Tunja, ha comenzado a desplazarse a los municipios de Soracá, Motativa y Cóbbita para realizar sus ventas, cuando su salud se lo permite.

La señora *Elsa* indicó que trabaja como comerciante en el centro de Tunja, en el mismo lugar, desde el año 2000. Vive con su hijo de 11 años, quien, al igual que ella, se encuentra en tratamiento por VIH. La accionante afirmó que, debido a la falta de suministro de medicamentos por parte de la EPS, ha tenido que organizar rifas para costearlos y garantizar el tratamiento de su hijo.

La señora *Ana* relató que es una persona indígena, tiene 81 años y que trabaja como vendedora en el centro de Tunja desde 1965. Añadió que vive con una de sus hijas y que su único ingreso proviene de su actividad comercial “informal”.

Finalmente, los accionantes anexaron varias fotografías que dan cuenta de la forma, el lugar y las condiciones materiales en que se llevaba a cabo la actividad comercial informal. En específico, en dichas imágenes se observa el desarrollo de su actividad comercial en el espacio público de la ciudad de Tunja. En dichas imágenes se aprecia a los vendedores exhibiendo sus productos en carretas o puestos, ubicados en el sector conocido como Plaza Real y en otras zonas del Centro Histórico. Algunas de las fotografías muestran la presencia de compradores, el tránsito peatonal y el contexto urbano circundante, lo que permite identificar la zona en que se desarrollaba la actividad económica.

#### Alcaldía Mayor de Tunja<sup>35</sup>

La Alcaldía Mayor de Tunja informó que, en el primer trimestre de 2024, a través de la Inspección Sexta de Policía Urbana y Espacio Público, realizó una caracterización de los vendedores “informales” ubicados en algunos sectores de la ciudad. Al respecto, el ente territorial detalló que las 213 personas censadas pertenecen a cooperativas. Se constató que los accionantes no fueron registrados en dicha base de datos. Frente a la finalidad del censo, la administración municipal indicó que consiste en poder formular estrategias de reubicación, capacitación y formalización.

La Alcaldía informó que ha llevado a cabo reuniones periódicas con los representantes de los vendedores informales y sus organizaciones, con el fin de concertar estrategias de reubicación y procesos de formalización. En particular, frente a la mesa de diálogo del 23 de octubre de 2024, participaron funcionarios de la administración municipal, delegados de la Personería Municipal y de la Defensoría del Pueblo, además de los líderes de los vendedores “informales” Julio Borda Mancipe, Wilmer Puerto Vargas, Adriana Bautista y Doris Yasmin Téllez. Los accionantes no participaron de dicho espacio. La administración municipal manifestó que ha promovido la ejecución de la estrategia “Conectemos a Tunja con el Mundo” dentro del Plan de Desarrollo Territorial 2024-2027 para la adecuación de 32 puestos de en la Plaza de Mercado Norte, 25 puestos de trabajo en la Plaza de Mercado Occidente y 32 puestos más en el predio denominado “El Hoyo de la Papa”.

<sup>35</sup> Correo electrónico del 12 de marzo de 2025, archivos “memorial informe.pdf”, “Respuesta Corte Constitucional.pdf”, “anexo 1 caracterizacion vendedores informales.xlsx”, “INFORME DE FERIA DE SERVICIOS 2.docx” y “ENTREGA DE INVOTACIONES POBLACION INFORMAL.docx”. Las respuestas fueron suscritas por las señoras Ahiliz Rojas Rincón, en calidad de secretaria del Interior y Seguridad Territorial de Tunja, y Andrea Katherine Barajas Arenas, en calidad de apoderada del Municipio de Tunja.

Sin embargo, la Alcaldía de Tunja reconoció que la mayoría de los vendedores “informales” se han rehusado a aceptar las alternativas de reubicación y formalización. Además, el ente territorial manifestó que se han implementado operativos de control para garantizar el cumplimiento del marco normativo vigente, sustentado en el Decreto 0124 de 2019, el cual regula el aprovechamiento económico del espacio público en la ciudad.

Finalmente, la Alcaldía de Tunja explícitamente indicó que no ha adoptado ni implementado una política pública específica para los vendedores informales, más allá de la aplicación del Decreto 801 de 2022, que adopta la Política Pública Nacional para esta población.

#### **Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>36</sup>**

El Tribunal Administrativo de Boyacá remitió la documentación relacionada con la acción popular 2004-0063, interpuesta por la Cámara de Comercio de Tunja contra el Municipio de Tunja, con el fin de proteger el derecho colectivo al uso del espacio público y lograr la reubicación de los vendedores informales del centro histórico.

En el proceso, el Tribunal aprobó un pacto de cumplimiento en el que el Municipio se comprometió a entregar locales comerciales en el Centro Comercial San Andresito, ejecutar un plan de recuperación del espacio público, y presentar al Concejo un plan de gestión con políticas de reubicación. También debía evaluar el convenio interinstitucional suscrito con la Cámara y el contrato de arrendamiento celebrado como parte de estas medidas.

Se conformó un comité de verificación para hacer seguimiento. En audiencias realizadas entre 2022 y 2023, el Tribunal constató incumplimientos reiterados, ordenó cronogramas y apertura de un incidente de desacato. Las autoridades locales reportaron avances como la elaboración de censos, construcción de módulos y operativos de control. Aunque se reportaron algunas acciones —como censos, módulos de venta y operativos de control—, no se acreditó su impacto sobre la sostenibilidad económica de los vendedores ni se ofrecieron soluciones claras para quienes no fueron reubicados.

#### **Personería Municipal de Tunja<sup>37</sup>**

La Personería de Tunja informó que ha acompañado los operativos de recuperación del espacio público en el centro histórico para garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y la protección de los derechos fundamentales de los vendedores informales. Su intervención se fundamenta en lo dispuesto

<sup>36</sup> Correo electrónico del 10 de marzo de 2025, archivos “Dda 2004-00063.pdf”, “2004-00063.pdf”, “2004-00063 Sentencia.pdf”, “41\_150002331000200400063001AUDIENCIAACTAAUDIE20220701113848 (1).docx”, “47\_150002331000200400063001AUDIENCIAACTADEAU20220912162935 (1).docx”, “73\_150002331000200400063001AUDIENCIAAUDIENCIA20230330161614.docx” y “108\_150002331000200400063001AUDIENCIAAUDIENCIA20230605144103.docx”. La respuesta fue suscrita por el señor Luis Fernando Roa Holguín en calidad de secretario general del Tribunal Administrativo de Boyacá.

<sup>37</sup> Correo electrónico del 11 de marzo de 2025, archivos “Revisión Tutela T10.797.067.firm.pdf” y “Sigid \_ Sistema de Gestión Documental.pdf”. La respuesta fue suscrita por el señor Nelson Andrés Villabona Rueda en calidad de personero de Tunja.

en el artículo 178<sup>38</sup> de la Ley 136 de 1994<sup>39</sup>, el artículo 19<sup>40</sup> del Decreto 003 de 2021<sup>41</sup> y en la Ley 1801 de 2016<sup>42</sup>. Su intervención consiste en supervisar los procedimientos administrativos adelantados por la Alcaldía, verificar la legalidad de los comparendos y asegurar la debida notificación y posibilidad de defensa de los sancionados.

La entidad expuso que en diciembre de 2024 tuvo conocimiento, a través de redes sociales, de operativos municipales en los que se usó la fuerza pública contra vendedores informales sin que se hubiera realizado una notificación previa para hacer acompañamiento. En cuanto al uso desproporcionado de la fuerza, la Personería manifestó que, a raíz de materiales audiovisuales que circulan en redes sociales y de una denuncia anónima, ha iniciado indagaciones disciplinarias sobre presuntos abusos en los operativos de recuperación del espacio público y que ha participado en acciones populares en curso para verificar el cumplimiento de pactos de reubicación.

La Personería de Tunja indicó que, el 13 de febrero de 2025 requirió información detallada sobre las actuaciones de la administración municipal, incluyendo reuniones, actas, caracterización de vendedores y proyectos de reubicación. La Alcaldía respondió con un informe que recoge las medidas adoptadas y los acuerdos alcanzados con los comerciantes, así como los comparendos impuestos en 2024 y 2025.

La entidad también informó que el 21 de febrero de 2025 visitó el sector conocido como "El Hoyo de la Papa" con el fin de verificar las condiciones en las que se pretendía reubicar a los vendedores. En su inspección, constató que el lugar no contaba con divisiones adecuadas, baños terminados ni protección contra el clima, lo que generó preocupaciones sobre su idoneidad como espacio de trabajo para los comerciantes informales.

Finalmente la Personería de Tunja señaló la necesidad de precisar protocolos en los operativos de recuperación del espacio público para garantizar el respeto a los derechos de los vendedores y la confianza legítima de quienes han ejercido históricamente esta labor. La entidad insistió en que cualquier decomiso debe respetar la dignidad de los afectados y contar con mediación para evitar altercados con la fuerza pública.

#### **Defensoría del Pueblo<sup>43</sup>**

<sup>38</sup> “ARTÍCULO 178. FUNCIONES. El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes: [...] 7. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención [...]”.

<sup>39</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

<sup>40</sup> “ARTÍCULO 19. Verificación de identificación, dotación y órdenes de servicio por parte del Ministerio Público. Los integrantes o delegados del Ministerio Público, en el marco de sus competencias constitucionales y legales y de acuerdo con sus directrices institucionales, a iniciativa propia o a solicitud podrán realizar verificaciones previas de la identificación y los elementos de dotación con los que cuentan los policías asignados para el acompañamiento de las movilizaciones, así como de las órdenes de servicio”.

<sup>41</sup> “Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado ‘ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA’”.

<sup>42</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

<sup>43</sup> Correo electrónico del 14 de marzo de 2025, archivos “202500407001307821.pdf”, “Auto\_de\_pruebas\_exp\_T-10.797.067.pdf”, “email.html”, “T-10797067\_05\_Mar\_25\_OPTC-085.pdf”, “ACTAS INTERVENCION DEFENSORIA - VENDEDORES AMBULANTES.pdf”, “ANEXO PRESIDENCIA REPUBLICA.pdf”, “REQUER ALCALDIA TUNJA.pdf”, “RESPUESTA A PRESIDENCIA - ATENCION CIUDADANO.pdf” y “Respuesta Corte Regional Boyaca.pdf”. La respuesta fue suscrita por el señor Aquiles Ignacio Arrieta Gómez en calidad de delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo.

La Defensoría informó que, a través de un funcionario a cargo de “conflictividad social”, participó en una intervención en Tunja el 21 de febrero de 2025, con el propósito de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los vendedores y la fuerza pública.

En este marco, la Defensoría manifestó que recibió y tramitó un total de 3 quejas de vendedores afectados por los operativos municipales, particularmente en lo concerniente a la imposición de comparendos y la incautación de productos. Entre las quejas recibidas, se registró la de una vendedora que denunció vulneración a su derecho al mínimo vital tras la remoción de su puesto en octubre de 2024, así como la de otra comerciante que solicitó permanecer en su ubicación habitual –en la que lleva trabajando 12 años– mientras se adelantaba el proceso de reubicación.

La entidad destacó que la Alcaldía municipal ha propuesto alternativas de reubicación en sectores fuera del centro histórico, así como ubicaciones temporales en plazoletas céntricas para la temporada navideña. Como parte de las medidas adoptadas, la administración municipal determinó la adecuación de un lote en el sector de Plaza Real, cercano al centro de Tunja, con el objetivo de trasladar a la mayoría de vendedores que acepten la reubicación en esa zona.

Además, la entidad manifestó que ha requerido a la administración municipal por información sobre los procesos de reubicación y el tratamiento dado a los casos particulares de los comerciantes afectados. Además, la Defensoría citó a la Personería de Tunja, a la Policía Metropolitana y a la Secretaría del Interior a una reunión el 19 de febrero de 2025 para revisar los protocolos aplicados en los operativos. En esa instancia, la Defensoría informó que realizó diversas solicitudes, las cuales incluyeron la prohibición del uso de vehículos militares en estos procedimientos, la garantía de presencia de la Personería, la Defensoría y el ICBF, la notificación previa de los comparendos y la activación de un Puesto de Mando Unificado para supervisar los operativos.

Por último, la Defensoría anexó las actas de una reunión llevada a cabo el 24 de octubre de 2024, en las cuales consta que los vendedores “informales” solicitaron: (i) la suspensión de los comparendos; (ii) el establecimiento de un cronograma de reubicación; (iii) celeridad en las mesas de trabajo; y, por último, (iv) que se les permita ejercer su actividad económica en las condiciones que venían haciéndolo hasta que no haya resultados concretos en cuanto al cronograma y las mesas de diálogo.

#### **Departamento Nacional de Planeación<sup>44</sup>**

El Departamento Nacional de Planeación (en adelante, DNP) informó sobre el estado de avance de la Política Pública de Vendedores Informales (en adelante, PPVI), adoptada conforme a la Ley 1988 de 2019 y el Decreto 801 de 2022. La entidad indicó que la formulación de la política estuvo a cargo del Ministerio del Trabajo y el Ministerio del Interior, entre 2019 y 2022, mediante la realización de talleres regionales y la recolección de más de 1.600 propuestas. La PPVI se estructuró en torno a tres ejes: reducción de la informalidad laboral, disminución de conflictos por uso del espacio público y fortalecimiento de programas sociales.

En coordinación con el Ministerio del Trabajo, el DNP solicitó información a las entidades territoriales para evaluar la implementación local. Con estos datos, se está desarrollando un tablero de control público sobre el cumplimiento de la política.

El DNP anexó las matrices de seguimiento, que incluyen indicadores sobre inclusión financiera, acceso a programas de formación y estrategias de reubicación. No obstante, señaló deficiencias en la consolidación de datos, especialmente sobre el número de vendedores reubicados y el impacto de las medidas adoptadas.

<sup>44</sup> Correo electrónico del 12 de marzo de 2025, archivos “20253240164921\_19689.pdf”, “120253240164921\_20250312090331\_74880\_00002.xlsx” y “120253240164921\_20250312090348\_12961\_00003.xlsx”. La respuesta fue suscrita por la señora Erilly Esmeralda Bernal Camacho en calidad de coordinadora del Grupo de Asuntos Judiciales del Departamento Nacional de Planeación.

Finalmente, destacó que la implementación de la PPVI requiere coordinación entre varias entidades, como el Ministerio del Trabajo, el Ministerio del Interior, el DNP, el DANE y la Banca de las Oportunidades, pero no se especificaron los niveles de articulación alcanzados ni los obstáculos identificados.

**Ministerio del Trabajo**

El Ministerio del Trabajo se abstuvo de contestar al Auto de pruebas del 3 de marzo de 2025.

23. El 31 de marzo de 2025, la Jefatura de Asuntos Jurídicos de la Policía Metropolitana de Tunja, solicitó por correo electrónico a la Corte Constitucional acceso al expediente<sup>45</sup>. Lo anterior, con el fin de ejercer una defensa técnica. En consecuencia, mediante Auto del 02 de abril de 2025, el despacho ponente ordenó conceder dicho acceso y otorgó tres días hábiles para que la entidad se pronunciara sobre la acción de tutela y las pruebas del trámite, pero, vencido el plazo, la Policía Metropolitana de Tunja no presentó ninguna manifestación.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

24. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **2.2. Análisis de procedencia de la acción de tutela**

25. El artículo 86 de la Constitución Política, los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto Ley 2591 de 1991<sup>46</sup> y la jurisprudencia constitucional establecen que la procedencia de la acción de tutela se satisface con la concurrencia de los siguientes presupuestos: (i) legitimación en la causa por activa<sup>47</sup>; (ii)

---

<sup>45</sup> Correo electrónico del 31 de marzo de 2025 suscrito por la señora Adriana del Pilar Pérez Baracaldo, en calidad de jefa de Asuntos Jurídicos de la Policía Metropolitana de Tunja.

<sup>46</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

<sup>47</sup> Este requisito se refiere a que el derecho cuya protección se reclama en la acción de tutela sea un derecho fundamental propio del demandante. No obstante, la jurisprudencia constitucional reconoce la posibilidad de que los padres, como representantes legales de sus hijos menores de edad, presenten acciones de tutela con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales. Ver Sentencias SU-016 de 2021 y T-511 de 2017, además de los artículos 5 y 10 Decreto-Ley 2591 de 1991.

legitimación en la causa por pasiva<sup>48</sup>; (iii) inmediatez<sup>49</sup>, y (iv) subsidiariedad<sup>50</sup>. A continuación, se analiza el cumplimiento de los mencionados requisitos en el caso concreto.

### 2.2.1. Legitimación en la causa por activa

26. En relación con el requisito de legitimación por activa, se tiene que *Cristóbal, Elsa y Ana* son los titulares del principio de confianza legítima y los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a un trato digno y a la igualdad. Además, los accionantes interpusieron directamente la acción de tutela, por lo cual se encuentra satisfecho este requisito.

### 2.2.2. Legitimación en la causa por pasiva

27. También se cumple con la condición de legitimación en la causa por pasiva, pues la acción de tutela se dirige a cuestionar las acciones y omisiones de la Alcaldía Mayor de Tunja, la cual tiene a su cargo una serie de competencias y responsabilidades directamente relacionadas con los hechos que dieron lugar a la presente acción de tutela. A continuación, la Corte expone cada una de estas competencias:

Tabla 2. *Competencias y obligaciones del ente territorial accionado*

| Responsabilidades y competencias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Fundamento jurídico                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional | Numeral 7, artículo 3 de la Ley 136 de 1994 <sup>51</sup> . |
| Desarrollar programas, proyectos y acciones orientadas a garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales                                                                                                                                                                                                    | Artículo 7 de la Ley 1988 de 2019 <sup>52</sup> .           |

<sup>48</sup> Este requisito se refiere a que el derecho cuya protección se reclama en la acción de tutela sea un derecho fundamental propio del demandante. No obstante, la jurisprudencia constitucional reconoce la posibilidad de que los padres, como representantes legales de sus hijos menores de edad, presenten acciones de tutela con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales. Ver Sentencias SU-016 de 2021 y T-511 de 2017, además de los artículos 5 y 10 Decreto-Ley 2591 de 1991.

<sup>49</sup> La condición de inmediatez se refiere al tiempo que transcurre entre la vulneración o amenaza contra un derecho fundamental y la presentación de la demanda. Esta Corte estima que, para que se satisfaga este requisito, debe existir un plazo razonable entre la ocurrencia del hecho que se invoca como violatorio de derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela. Ver sentencias SU-016 de 2021, SU-241 de 2015, T-087 de 2018, T-1028 de 2010 y SU-961 de 1999.

<sup>50</sup> Ese requisito hace referencia a la inexistencia de mecanismos idóneos y eficaces ordinarios para proteger los derechos en el caso particular. Ver Sentencias SU-016 de 2021, T-601 de 2016, T-850 de 2012 y T-580 de 2005.

<sup>51</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

<sup>52</sup> “Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones”.

|                                                                                                           |                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Apoyar y liderar diversas líneas de acción de la política pública dirigida a esta población en específico | Artículo 2.2.9.6.2. del Decreto 801 del 16 de mayo de 2022 <sup>53</sup> . |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|

28. Además, en este caso, se mantiene la vinculación procesal de las entidades que participaron en el trámite de única instancia en virtud de su relación directa o funcional con los hechos materia de análisis. En efecto, la Policía Metropolitana de Tunja y la Secretaría de Infraestructura Territorial fueron señaladas por los propios accionantes como autoridades que participaron activamente en los operativos de recuperación del espacio público, y su intervención fue confirmada en el informe rendido por la Alcaldía de Tunja. Por tanto, resulta procedente mantenerlas dentro del trámite en calidad de entidades con legitimación en la causa por pasiva, en tanto su conducta o intervención material forma parte de los hechos que motivaron la acción.

29. Finalmente, en cuanto a la Personería Municipal de Tunja, su permanencia en el presente trámite se justifica con base en las funciones constitucionales y legales que le corresponden como integrante del Ministerio Público. De conformidad con el artículo 118 de la Constitución Política, al Ministerio Público le compete la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes ejercen funciones públicas, tareas que en el ámbito municipal están a cargo de los personeros.

30. En desarrollo de esta norma, el artículo 178 de la Ley 136 de 1994 establece que el personero municipal tiene, entre otras funciones: (i) vigilar el ejercicio eficiente y diligente de la administración pública municipal, (ii) intervenir ante las autoridades judiciales y administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico y de los derechos fundamentales, y, además, (iii) intervenir en procesos de policía cuando lo considere conveniente. Estas atribuciones le otorgan a la entidad un rol activo en situaciones como la analizada en este caso, en la que se cuestiona la legalidad y constitucionalidad de operativos policivos de recuperación del espacio público que habrían afectado a personas en situación de vulnerabilidad.

**2.2.3. Inmediatez**

31. Por otro lado, esta Corporación encuentra satisfecho el requisito de inmediatez porque los operativos de desalojo o “recuperación del espacio

---

<sup>53</sup> “Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015, y se adopta la Política Pública de los Vendedores Informales”.

público” iniciaron en abril de 2024 y el último de ellos tuvo lugar el 31 de octubre de 2024, un día antes de la interposición de la tutela. Lo anterior, sumado a que, los accionantes informaron de otro operativo el 15 de noviembre de 2024<sup>54</sup> y, en su contestación al Auto de pruebas del 3 de marzo de 2025, manifestaron que todavía se realizan los operativos<sup>55</sup>.

32. Así, es evidente que (i) la acción de tutela fue presentada en dentro de un término razonable y (ii) esta presunta vulneración de derechos fundamentales continúa vigente, motivo por el cual, para esta Corporación se cumple con el requisito de inmediatez.

#### **2.2.4. Subsidiariedad**

33. Finalmente, la presente acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad para proteger el principio de confianza legítima y los derechos fundamentales de los accionantes. En efecto, para esta Sala, a la fecha no existen instancias o mecanismos judiciales, distintos a la acción de tutela, para controvertir la decisión de la Alcaldía Mayor de Tunja de iniciar los respectivos desalojos.

34. En el trámite de única instancia de la tutela, el Juzgado 001 Municipal de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Tunja consideró que no se cumplía con el requisito de subsidiariedad porque los accionantes “cuentan con otros medios de defensa judicial distintos a la acción de tutela”, específicamente, dicha el mecanismo previsto en el artículo 14<sup>56</sup> del Decreto 0124 del 12 de abril de 2019 para solicitar la “licencia de uso y aprovechamiento económico del espacio público”<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Expediente digital, archivo “[09SolicitaAccionante202400859.pdf](#)”.

<sup>55</sup> Correo electrónico del 19 de marzo de 2025, archivo “[RESPUESTA A OFICIO N. OPTC-084\\_25.pdf](#)”.

<sup>56</sup> “Artículo 14. Solicitud para el aprovechamiento económico del espacio público.

El interesado aprovechador en intervenir, ocupar y/o aprovechar económicamente el espacio público, deberá radicar la solicitud, ante la Secretaría de Gobierno, la cual la presentará dentro de los diez (10) días siguientes a su radicación a consideración, estudio y aprobación del COMITÉ TÉCNICO DE APROVECHAMIENTO ECONÓMICO DEL ESPACIO PÚBLICO, que verificará el cumplimiento de requisitos de orden legal y de conveniencia y los presupuestos previstos en el presente Decreto, de acuerdo al aprovechamiento solicitado.

Para adelantar esta solicitud, se deberá radicar un proyecto de ocupación que contemple los aspectos físicos, técnicos, sociales, jurídicos, económicos, entre otros y en todo caso, con especial énfasis, en la sostenibilidad ambiental y la puesta en valor del paisaje urbano y el patrimonio.

El hecho que un interesado presente el proyecto de aprovechamiento, no comporta que se obvie el proceso administrativo contractual de selección objetiva del contratista, de conformidad a la normatividad vigente”.

<sup>57</sup> Expediente digital, archivo “[07FalloPrimeraInstancia20241115.pdf](#)”, p. 6.

35. No obstante, para este Tribunal dicho trámite no constituye un mecanismo judicial de protección de derechos fundamentales, sino que se trata de una solicitud de carácter administrativo cuyo análisis corresponde al Comité Técnico de Aprovechamiento Económico del Espacio Público. Este Comité, de conformidad con la normativa vigente<sup>58</sup>, está integrado por dependencias y representantes de la misma Alcaldía Mayor de Tunja, la misma autoridad que ha liderado los operativos de desalojo.

36. Por otro lado, los accionantes no están legitimados en la causa para interponer recursos ni acciones en el marco de la acción popular 2004-0063 promovida ante el Tribunal Administrativo de Boyacá debido a que no son parte o intervinientes dentro del proceso. Además, el objeto de dicha acción no es la protección de los derechos fundamentales de los comerciantes en el espacio público, sino la protección del derecho colectivo al espacio público.

### **2.2.5. Los accionantes son sujetos de especial protección constitucional**

37. Para la Corte es necesario resaltar que los accionantes son sujetos de especial protección constitucional debido a sus diagnósticos de salud: *Ana* está diagnosticada con diabetes e hipertensión; *Elsa* y su hijo con VIH; y *Cristóbal* con un tumor maligno. Además, todos ellos se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, según su clasificación en los niveles B2 y B4 del SISBÉN, correspondientes a condiciones de pobreza moderada.

38. También se destaca que la señora *Ana* es una mujer indígena y tiene 81 años. En consecuencia, *Ana* hace parte del grupo de personas de la tercera edad,

---

<sup>58</sup> “Artículo 25. Conformación comité técnico de aprovechamiento económico de espacio público. Confórmese el COMITÉ TÉCNICO DE APROVECHAMIENTO ECONÓMICO DEL ESPACIO PÚBLICO, que será la instancia encargada de conocer, analizar, conceptuar, viabilizar, autorizar y gestionar las propuestas de intervención, administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público en el municipio de Tunja, ya sean de iniciativa pública o privada”.

“Artículo 26. Integrantes. El Comité Técnico de Aprovechamiento Económico del Espacio Público estará integrado de manera permanente por:

26.1. El Asesor de Planeación Municipal, o su delegado, que lo presidirá.

26.2. El Secretario de Desarrollo, o su delegado.

26.3. El Secretario de Gobierno, o su delegado.

26.4. El Secretario de Infraestructura, o su delegado.

Parágrafo. Invitaciones a otras entidades. El Comité técnico de aprovechamiento económico del espacio público podrá invitar a las entidades, personas y funcionarios que considere pertinentes para el desarrollo de sus funciones, pero no tendrán voz y voto”.

población a la que el artículo 46 de la Constitución Política<sup>59</sup> y la jurisprudencia constitucional<sup>60</sup> le reconocen una especial protección por su edad y por los riesgos que enfrenta en el acceso y ejercicio de sus derechos fundamentales.

39. Adicionalmente, para la jurisprudencia constitucional<sup>61</sup>, los vendedores en el espacio público cuando acreditan condiciones vulnerabilidad son sujetos de especial protección constitucional. Esto porque, generalmente, quienes recurren a esas actividades informales lo hacen por las barreras de acceso a alternativas académicas o laborales en contextos de vulnerabilidad económica<sup>62</sup>.

40. Por todo lo anterior, este Tribunal concluye que la acción es procedente para proferir un fallo de fondo. En consecuencia, la Corte Constitucional delimitará el problema jurídico y la estructura de la decisión.

### **2.3. Problema jurídico y metodología de la decisión**

41. Las particularidades del caso exigen que este Tribunal Constitucional establezca si las actuaciones de la Alcaldía Mayor de Tunja respetaron los derechos fundamentales de los accionantes, durante el desarrollo de los operativos de recuperación en el espacio público. En consecuencia, esta providencia judicial resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera una administración municipal el principio constitucional de confianza legítima y los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a recibir un trato digno y a la igualdad de los comerciantes “informales” al adelantar, de forma intempestiva y sin ofrecer alternativas adecuadas de reubicación, operativos de recuperación del espacio público –que incluyen multas, desalojos decomisos de mercancía e incluso la intervención del Ejército– en zonas donde estos han trabajado durante años?

42. Para dar respuesta a esta cuestión esta providencia adoptará la siguiente metodología: en primer lugar, se abordará el concepto de informalidad y su relación con las dinámicas urbanas. A partir de lo anterior, se abordarán las

---

<sup>59</sup> “ARTICULO 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

<sup>60</sup> Frente a la protección especial de los adultos mayores y de las personas de la tercera edad véase lo establecido en las sentencias T-426 de 1992, T-015 de 2019, T-013 de 2020, T-066 de 2020, T-364 de 2022, entre otras.

<sup>61</sup> Al respecto, véase lo establecido en las sentencias T-773 de 2007, T-386 de 2013, T-067 de 2017, T-243 de 2019 y T-102 de 2024.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencias T-090 de 2020 y T-073 de 2022.

tensiones y límites constitucionales en el ejercicio del deber de protección del espacio público en cuanto a los derechos de quienes ejercen el comercio en dichas zonas. En tercer lugar, se reiterará la jurisprudencia con relación a la especial vulnerabilidad de los comerciantes en el espacio público y de la especial protección que requieren por parte del Estado. Por último, se realizará el estudio y decisión del caso concreto.

#### **2.4. Algunas precisiones conceptuales sobre la informalidad y su relación con las dinámicas urbanas<sup>63</sup>**

43. La informalidad laboral representa un fenómeno significativo en la economía de América Latina. Con fines estadísticos, las resoluciones 15 de 1993<sup>64</sup> y 17 de 2003<sup>65</sup> de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (en adelante, CIET) de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) proponen distinguir, al menos, dos concepciones de informalidad: el “sector informal” y “el trabajo informal”.

44. Se entiende por “sector informal” aquel compuesto por unidades productivas de pequeña escala que no están registradas y que, generalmente, son gestionadas por hogares o personas<sup>66</sup>. Por su parte, el “trabajo informal” se refiere a trabajos sin protección social, contrato legal, ni acceso a derechos laborales, independientemente de si ocurren en empresas formalmente constituidas o fuera de ellas<sup>67</sup>. Estas definiciones coinciden conceptualmente con las reconocidas por los artículos 1 al 5 de la Recomendación 204 de la OIT<sup>68</sup>.

45. Según la OIT, la tasa de informalidad laboral en América Latina se situó en un 47,6 % para el año 2024<sup>69</sup>. En el caso particular de Colombia –según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante,

---

<sup>63</sup> Esta consideración partirá de los desarrollos académicos de la autora y editora Ananya Roy en los textos “Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia” (Roy & AlSayyad, 2003), “Urban Informality: Toward and Epistemology of Planning” (Roy, 2005) y “Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development”, (Roy, 2010).

<sup>64</sup> Resolución 15 de 1993 de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de la OIT.

<sup>65</sup> Resolución 17 de 2003 de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de la OIT.

<sup>66</sup> Resolución 15 de 1993 de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de la OIT, p. 31.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

<sup>69</sup> Organización Internacional del Trabajo –OIT–, Panorama Laboral 2024. América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2024, p. 3.

DANE)<sup>70</sup>– la ocupación informal es de proporción más alta, con un 56 % de ocupación informal entre noviembre 2024 y enero 2025. La informalidad en Colombia se concentra principalmente en el trabajo por cuenta propia, que representa el 61,7 % del total, y recae principalmente sobre personas entre 15 y 24 años, con un 65,2 %, y sobre los mayores de 55 años, con un 70,2 %<sup>71</sup>.

46. Es importante mencionar que, a pesar de las descripciones con fines estadísticos, no existe una definición unívoca de informalidad como categoría. Su delimitación es compleja, dado que la informalidad se relaciona con factores económicos, jurídicos, sociales y territoriales en un momento determinado<sup>72</sup> que, aunque permiten identificar algunas actividades como informales, no son apropiados para clasificar a las personas que las ejercen<sup>73</sup>. Esto se debe a que, por ejemplo, muchas personas se desplazan entre el sector formal e informal, incluso en un mismo día<sup>74</sup>. De esta manera, las fronteras y dinámicas entre ambos sectores son difusas y las definiciones no capturan la complejidad de las trayectorias laborales de quienes subsisten fuera del mercado formal<sup>75</sup>.

47. Desde esta perspectiva, analizar la informalidad exige superar la visión dualista que opone lo informal a lo formal como si fueran esferas aisladas y mutuamente excluyentes. Por el contrario, la informalidad no constituye un “sector” marginal o residual, sino un conjunto de prácticas, intercambios y arreglos sociales que, en muchos casos, incluyen a lo “formal”<sup>76</sup>. Así, más que una categoría fija, la informalidad debe comprenderse como un “modo de

---

<sup>70</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH. Boletín Técnico: Ocupación informal, trimestre móvil noviembre 2024 - enero 2025, Bogotá D.C., 11 de marzo de 2025, pp. 2-4.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> “Love in the Time of Enhanced Capital Flows: Reflections on the Links between Liberalization and Informality” (pp. 34-66), Alan Gilbert en “Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia” (Roy & AlSayyad, 2003), p. 35.

<sup>73</sup> Ibid., p. 36. “While it is usually possible to define informal activity, it is much less easy to categorize the people involved on such activity. Many people do not work wholly in either formal or the informal sector; rather they switch between them over time, even during the working week [...]”.

<sup>74</sup> Resolución 15 de 1993 de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de la OIT, “In many branches of economic activity the informal sector coexists with the formal sector [...] the two are complementary.” (p. 8).

<sup>75</sup> (Roy & AlSayyad, 2003), p. 37. “In sum, defining the informal sector is extremely difficult and can only be done in terms of its contraposition with respect to the formal sector. Any final categorization will also surely be a ‘rag bag’ grouping with little homogeneity. Certainly, there is little purpose to defining the informal sector for policy reasons”.

<sup>76</sup> (Roy, 2005, p. 148), “Along with Nezar AlSayyad, I have used the term *urban informality* to indicate and organizing logic, a system of norms that governs the process of urban transformation itself (Roy & AlSayyad, 2004). Against the standard dichotomy of two sectors, formal and informal, we suggest that informality is not a separate sector but rather a series of transactions that connect different economies and spaces to one another”.

urbanización”; esto es, un proceso dinámico que transforma el espacio urbano a partir de formas de apropiación, producción y uso del territorio<sup>77</sup>.

48. Adicionalmente, algunos autores en la materia plantean que la delimitación de lo informal es resultado de decisiones políticas que delimitan quién tiene derecho a permanecer en la ciudad y de qué forma. La calificación de una actividad como informal depende del ejercicio discrecional del poder estatal, el cual decide quien tiene derecho a permanecer en la ciudad y de qué forma, así como qué prácticas considera legítimas, cuales informales y cuáles sanciona. El aparato jurídico y de planificación del Estado tiene el poder de determinar qué se considera informal y qué no, y de definir qué formas de informalidad prosperarán y cuáles desaparecerán<sup>78</sup>. Así, “la informalidad debe entenderse no como el objeto de la regulación estatal, sino como una condición producida por el propio Estado”<sup>79</sup>.

49. Esta mirada crítica del urbanismo obliga a abandonar la concepción de que los comerciantes del espacio público están por fuera del orden legal o social, pues en realidad su existencia es consecuencia de procesos estructurales de exclusión, desigualdad y falta de alternativas reales de inclusión socioeconómica. En ese sentido, se debe reconocer que, aunque “informales”, estas actividades económicas y, especialmente, las personas que las ejercen también forman parte del orden social vigente y que su clasificación no corresponde a una condición inherente, sino a una serie de decisiones institucionales y dinámicas socioeconómicas estructurales.

50. Por tanto, esta Corte considera que el término “vendedores informales” o “comerciantes informales” resulta impreciso e inapropiado para referirse a los accionantes. Su uso reproduce una narrativa que los sitúa como infractores, como sujetos al margen del derecho o como responsables de su propia exclusión. Bajo esa visión del urbanismo, resultaría más apropiado hablar de sujetos “informalizados”, pues su ubicación en el espacio público, lejos de constituir una transgresión espontánea, obedece a un proceso de marginación económica, exclusión social y regulación selectiva ejercida por el propio sistema.

---

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> “The planning and legal apparatus of the state has the power to determine when to enact this suspension, to determine what is informal and what is not, and to determine which forms of informality will thrive and which will disappear” (Roy, 2005, p. 150).

<sup>79</sup> “Informality must be understood not as the object of state regulation but rather as produced by the state itself” (Roy, 2005, p.149).

51. En consecuencia, en esta providencia judicial se opta por emplear la expresión vendedores o comerciantes “en el espacio público”, como una forma de reconocer su agencia, su legitimidad como actores urbanos, y el deber estatal de garantizar sus derechos sin recurrir a lenguajes que refuercen las lógicas de exclusión que, precisamente, se pretenden superar. El cambio en el lenguaje no es un asunto meramente terminológico, sino sustancial: implica reconocer que las personas que ejercen el comercio en el espacio público no son infractores, sino sujetos de derechos cuya presencia en la ciudad responde a procesos estructurales de exclusión.

52. Realizadas estas precisiones conceptuales frente a la informalidad, a continuación, la Corte reiterará su jurisprudencia frente a dichas condiciones particulares con el fin de establecer los alcances de la protección constitucional que les corresponde.

## **2.5. El deber de protección del espacio público y sus límites constitucionales. Reiteración de jurisprudencia<sup>80</sup>**

53. El artículo 82 de la Constitución Política establece que el Estado tiene el deber de “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. Este deber constitucional busca garantizar que todas las personas puedan acceder libremente a todos los bienes y lugares colectivos, sin que ningún interés particular prevalezca sobre lo público.

54. A partir de lo anterior, los espacios públicos<sup>81</sup> –entendidos como aquellos lugares al aire libre en los que las personas ejercen sus libertades y se relacionan

---

<sup>80</sup> La Corte se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de la tensión que se presenta entre la protección del espacio público y los derechos de los vendedores informales. En esta sección, la Sala reiterará las subreglas que deben ser tenidos en cuenta al resolver esta clase de controversias. Ver, entre otras, las sentencias SU-360 de 1999, T-772 de 2003, T-521 de 2004, T-465 de 2006, T-630 de 2008, T-1179 de 2008, T-926 de 2010, T-152 de 2011, T-711 de 2011, T-970 de 2011, T-244 de 2012, T-376 de 2012, T-703 de 2012, T-386 de 2013, T-629 de 2013, T-231 de 2014, T-481 de 2014, T-334 de 2015, T-607 de 2015, T-692 de 2016, T-067 de 2017, T-257 de 2017, T-424 de 2017, T-701 de 2017, T-090 de 2020, T-151 de 2021, T-073 de 2022 y T-102 de 2024.

<sup>81</sup> La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-1360 de 1999, reconoció, citando a Miguel Marienhoff, que la definición de espacio público es contingente y dependiente de lo que fije el legislador. No obstante, este Tribunal, en esa misma sentencia, enunció como elementos que integran el concepto de espacio público, entre otros los siguientes:

1. Las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular (vías públicas).
2. Las áreas para la recreación pública, activa o pasiva.
3. Las fuentes agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado.
4. Las áreas necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos o para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones.

entre sí– son objeto de protección estatal. De acuerdo con el artículo 315 de la Constitución, la Ley 136 de 1994<sup>82</sup> y la Ley 1801 de 2016<sup>83</sup>, los alcaldes, en su calidad de primera autoridad de policía en el área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir, en el respectivo ámbito territorial, las normas relacionadas con el espacio público<sup>84</sup>.

55. Sin embargo, como se expuso en la consideración anterior, el ejercicio del deber de protección al espacio público no es pacífico y puede encarar tensiones con derechos y principios constitucionales. En casos como el particular, estas tensiones surgen cuando las autoridades administrativas, en cumplimiento de su deber, inician operativos de recuperación del espacio público que, consecuentemente, afectan los derechos fundamentales de las personas que subsisten del comercio en esas áreas.

56. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional reconoce que este deber de protección del espacio público no es absoluto. En contextos de vulnerabilidad económica y social, como es el caso de quienes dependen del comercio en la calle, dicho deber de protección al espacio público debe equilibrarse con los derechos fundamentales de los actores involucrados. En desarrollo de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reconocido los siguientes límites directos al deber de recuperación del espacio público:

*Tabla 3. Límites constitucionales al deber de protección del espacio público*

| <b>Límite</b>                                    | <b>Descripción</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| El principio de confianza legítima <sup>85</sup> | En el caso de los comerciantes en el espacio público, este Tribunal ha reconocido que pueden reclamar la protección al principio de confianza legítima cuando las actuaciones u omisiones de la administración anteriores a la decisión de restitución del espacio público– permitían concluir que su conducta era aceptada. |

5. Las áreas para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje.
6. Los elementos naturales del entorno de la ciudad.
7. Lo necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos, arenas y corales.
8. En general, todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo a manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo.

<sup>82</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

<sup>83</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

<sup>84</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-360 de 1999. “La Sala Plena de la Corte examinó los casos de un número plural de vendedores informales de Bogotá que ocupaban espacios públicos en diversas zonas de la ciudad, y la Administración Distrital los había desalojado de sus lugares de trabajo alegando su deber constitucional de preservación de los bienes comunes. Esta Corporación encontró que varios peticionarios habían ocupado el espacio público durante largos periodos de tiempo con el beneplácito expreso o tácito de las autoridades, y que luego vieron frustradas intempestivamente sus expectativas legítimas de seguir haciéndolo”.

<sup>85</sup> Corte Constitucional, sentencias T-073 de 2022, T-102 de 2024, T-701 de 2017 y T-231 de 2014, entre otras.

|                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                            | <p>Como pruebas de la buena fe de los vendedores informales, la jurisprudencia constitucional admite, al menos, los siguientes elementos: (i) las licencias o permisos concedidos por la administración<sup>86</sup>, (ii) las promesas incumplidas<sup>87</sup> y (iii) la tolerancia al uso del espacio público por parte de la administración<sup>88</sup>. Incluso, la Corte ha extendido su protección en casos en los que la administración ha decidido no otorgar permisos o derogar los ya expedidos en favor de las y los reclamantes<sup>89</sup>.</p> <p>Así mismo, la jurisprudencia constitucional reconoce que existe una vulneración a este principio cuando los desalojos: (i) ocurren de modo intempestivo, (ii) suceden sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento del debido proceso y, finalmente, (iii) no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio “informal” involucradas y no se les ofrecen alternativas de subsistencia<sup>90</sup>.</p>                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>Los derechos al trabajo<sup>91</sup> y al mínimo vital<sup>92</sup></p> | <p>Según esta Corporación, “cuando a un comerciante informal lo privan de su única fuente lícita de ingresos sin ofrecerle alternativas laborales o de reubicación”<sup>93</sup> se le impone una carga desproporcionada que no está en capacidad de soportar (obtener los mínimos para su subsistencia). En este tipo de casos, la administración tiene la obligación de crear una política que contenga alternativas económicas adecuadas para las personas que ocupan el espacio público como vendedores ambulantes, de conformidad con las circunstancias particulares y concretas de cada uno de ellos<sup>94</sup>.</p> <p>En este contexto, conviene recordar que no solo resultan relevantes los artículos 25 y 334 de la Constitución, sino también el artículo 54 ibidem, el cual establece que “el Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar”. Esta norma, aunque programática, según ha dicho esta Corte, adquiere un carácter activo cuando se interpreta a la luz de la cláusula del Estado Social de Derecho y del principio de intervención estatal en la economía<sup>95</sup>. Así, configura un derecho a la ubicación laboral que no puede desvincularse del derecho al trabajo ni del deber estatal de garantizar condiciones mínimas de existencia.</p> |
| <p>Protección a las personas en</p>                                        | <p>En particular, la jurisprudencia establece que los procedimientos de “recuperación del espacio público” deben hacerse con observancia a las garantías del debido</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

<sup>86</sup> Corte Constitucional, sentencias T-160 de 1996, T-550 de 1998 y T-778 de 1998.

<sup>87</sup> Corte Constitucional, sentencia T-396 de 1997.

<sup>88</sup> Corte Constitucional, sentencias T-396 de 1997 y T-438 de 1996.

<sup>89</sup> Corte Constitucional, sentencia T-091 de 1994.

<sup>90</sup> Corte Constitucional, sentencia T-073 de 2022. Igualmente, en la Sentencia C-211 de 2017 la Corte Constitucional, al decidir sobre la exequibilidad parcial del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, estableció que “cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo”.

<sup>91</sup> Sentencia T-904 de 2012. La Corte encontró que la demandada no había vulnerado la confianza legítima del actor porque él conocía que su actividad económica no era permitida en esa ubicación, pero tuteló sus derechos al trabajo y al mínimo vital bajo el argumento de que ese era su único medio de subsistencia digna, y no le habían ofrecido alternativas de reubicación o empleo adecuadas.

<sup>92</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2003.

<sup>93</sup> Corte Constitucional, sentencia T-067 de 2017.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-360 de 1999.

|                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| vulnerabilidad socioeconómica <sup>96</sup> | <p>proceso y con la previa creación e implementación de políticas y medidas que garanticen que los afectados no queden en una situación de más vulnerabilidad<sup>97</sup>. Así, por ejemplo, la Ley 1988 de 2019 establece los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública vendedores informales que fue adoptada por el Decreto 801 de 2022 y respecto de la cual los entes territoriales tienen la obligación de liderar y apoyar diversas líneas de acción<sup>98</sup>.</p> <p>La Política Pública Nacional de Vendedores Informales se estructura en tres ejes principales<sup>99</sup>: (i) la generación de conocimiento, que incluye la actualización de estadísticas por parte del DANE y la creación de un sistema de registro a cargo del DNP, así como la promoción, por parte de los entes territoriales, de la oferta institucional existente; (ii) la gestión del espacio público y la seguridad, que asigna a las entidades territoriales la tarea de diseñar estrategias de acceso a programas de aprovechamiento económico del espacio y de concertar con la Policía Nacional su inclusión en instrumentos de gestión de la seguridad y convivencia; y (iii) la articulación institucional, con obligaciones dirigidas a garantizar la participación de los vendedores en espacios de decisión, la focalización de intervenciones y la prevención del trabajo infantil, labor que recae principalmente en el ICBF, los entes territoriales y el Ministerio del Trabajo.</p> |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

57. Así, aunque el Estado —y en especial los alcaldes, como principales autoridades municipales— tiene la obligación de proteger el espacio público, ese deber tiene límites cuando se enfrentan los derechos de quienes ejercen el comercio informal de buena fe en esas áreas<sup>100</sup>. En particular, con relación a la buena fe de los particulares que ocupan el espacio público, la jurisprudencia constitucional reconoce que, si bien la buena fe se presume, esta se desprende “no sólo de los actos expresos de la administración como la expedición de licencias o permisos, sino que también surge de la tolerancia y permisividad de ésta en el ejercicio prolongado de las actividades comerciales en el espacio público”<sup>101</sup>.

58. Por eso, la recuperación del espacio público no puede hacerse de forma arbitraria ni ignorando los principios del Estado Social de Derecho. Debe respetarse el derecho al trabajo de los vendedores informales, con base en el principio de confianza legítima y un enfoque diferencial que incluya a todas sus categorías, como lo establece el artículo 3 de la Ley 1988 de 2019<sup>102</sup>.

<sup>96</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-481 de 2014. En esta decisión, la Corte estudió una acción de tutela de una persona que fue retirada del espacio público donde trabajaba sin ofrecer garantías de reubicación y otros.

<sup>97</sup> Corte Constitucional, sentencias T-396 de 1997 y T-243 de 2019.

<sup>98</sup> Ministerio del Interior y Ministerio del Trabajo. Anexo Técnico 4 del Decreto 1072 de 2015. Política pública de vendedores informales.

<sup>99</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-102 de 2024.

<sup>100</sup> Corte Constitucional, sentencias T-701 de 2017 y T-073 de 2022.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-424 de 2017.

59. Incluso, frente a la aplicación del Código Nacional de Policía, la Corte Constitucional en la Sentencia C-211 de 2017 estableció que, “[e]n todo caso, la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Código está presidida por los principios de razonabilidad y proporcionalidad y, en ese contexto, si bien tales medidas tienen una finalidad importante e imperiosa, cuando se esté frente a colectivos en condiciones de vulnerabilidad y amparados por la confianza legítima, la aplicación inmediata de la multa, el decomiso o la destrucción de bienes, resultaría desproporcionada, si previamente no se han adelantado programas de reubicación o brindado alternativas de trabajo formal, que materialicen los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo”.

60. En todo caso, la Corte precisa que la protección de los derechos de los comerciantes en el espacio público no se satisface simplemente con la reubicación en otro lugar. Es claro que su presencia en determinados sectores no es arbitraria, sino que obedece a factores de mercado dados por las dinámicas sociales del sector. Tal y como lo estableció esta Corte en las sentencias T-073 de 2022 y T-102 de 2024, cuando las acciones de recuperación del espacio público afectan a esta población de especial protección constitucional, el Estado asume la carga de localizarlos en un lugar que permita el desarrollo de su actividad en condiciones similares y que, por su puesto, garanticen que sus necesidades básicas podrán ser cubiertas. De lo contrario, se afecta su derecho al mínimo vital por no contar con un mínimo de ingresos, razonables y suficientes, a pesar de la reubicación ofrecida por las autoridades.

61. Además, la jurisprudencia constitucional precisa que la reubicación no es la única alternativa, pues las autoridades locales –en el marco de su autonomía y según sus competencias– pueden definir cuáles van a ser las políticas, los programas, los proyectos y las medidas mediante los cuales va a garantizar en su municipio la integración social, el fomento del empleo, la formalización del comercio informal y, en general, las políticas de apoyo a la población que deriva su sustento de las ventas informales”<sup>103</sup>.

62. Por ello, toda política pública que afecte a comerciantes en el espacio público debe incorporar alternativas reales de reubicación laboral. En ese sentido, se torna inconstitucional toda medida que aumente el desempleo o la precariedad sin ofrecer soluciones efectivas que las mitiguen. En consecuencia, no se puede avalar el uso de la fuerza pública para agravar las condiciones de

---

<sup>103</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-424 de 2017.

vida de una población históricamente marginada, máxime cuando dicha intervención no ha sido acompañada de oportunidades reales de subsistencia<sup>104</sup>.

## **2.6. Los comerciantes en el espacio público como sujetos de especial protección constitucional. Reiteración de jurisprudencia<sup>105</sup>**

63. La jurisprudencia de esta Corte reconoce que el comercio en el espacio público, por regla general, es considerado trabajo informal y representa una expresión de precariedad laboral a la que recurren muchas personas para asegurar su sustento y el de sus familias<sup>106</sup>. En particular, se considera que es una forma de precarización laboral por: (i) la ausencia de un ingreso fijo; (ii) la falta de acceso a sistemas de protección social; y (iii) la ausencia de estabilidad laboral<sup>107</sup>.

64. Esta situación expone a quienes ejercen esta actividad a incertidumbre económica, vulnerabilidad social, pobreza, estigmatización y, en muchos casos, acoso, entre otras formas de exclusión<sup>108</sup>. En esa medida, los comerciantes en el espacio público son considerados una población de especial protección, en favor de la cual el Estado debe tomar acciones de inclusión afirmativa<sup>109</sup>.

65. Sumado a lo anterior, debido a su contexto, el comercio en el espacio público implica tensiones entre deberes y principios constitucionales como lo son el deber de protección del espacio público, el principio de confianza legítima y los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de quienes ejercen esta actividad. Sin embargo, para este Tribunal, dichas tensiones entre deberes y principios no pueden resolverse únicamente con base en criterios jerárquicos, sino que requieren de una armonización orientada por los principios fundamentales que exigen una protección reforzada de las personas en contextos de vulnerabilidad socioeconómica<sup>110</sup>.

66. En el ámbito internacional, un criterio interpretativo de *soft law* que contribuye a armonizar esta tensión, es la Recomendación 204 de la OIT

---

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> La presente consideración recoge los desarrollos jurisprudenciales de las sentencias SU-360 de 1999, T-386 de 2013 y T-243 de 2019.

<sup>106</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-073 de 2022.

<sup>107</sup> Corte Constitucional, sentencias T-090 de 2020, T-073 de 2022 y T-102 de 2024.

<sup>108</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-386 de 2013.

<sup>109</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-243 de 2019. De acuerdo con la jurisprudencia, pueden identificarse dos tipos de acciones afirmativas: a) aquellas políticas públicas generales de reubicación a este tipo de grupo poblacional; y b) la ejecución propia de dicha política pública.

<sup>110</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-243 de 2019.

(2015)<sup>111</sup>. Esta Recomendación busca facilitar a los Estados la transición de la economía informal a la formal con un enfoque en la protección de los derechos humanos. Esta recomendación subraya la importancia de adoptar enfoques integrados que consideren la diversidad de circunstancias de los trabajadores y unidades económicas informales. Además, la Recomendación 204 enfatiza en la necesidad de fortalecer la protección social, mejorar las condiciones laborales y asegurar el cumplimiento efectivo de la legislación laboral, de seguridad social y parafiscal.

67. Esta misma norma orientadora reconoce la necesidad de prestar especial atención a las personas particularmente vulnerables ante los déficits más graves de trabajo en la economía informal, incluyendo, aunque no únicamente, a las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas mayores, los pueblos indígenas y tribales, las personas que viven con el VIH, las personas con discapacidad, los trabajadores domésticos y los agricultores de subsistencia<sup>112</sup>.

68. En consecuencia, el reconocimiento del comercio en el espacio público como una manifestación de informalidad o trabajo precarizado, así como la identificación de quienes lo ejercen como sujetos de especial protección constitucional, impone al Estado la obligación de adoptar medidas diferenciadas que garanticen su inclusión social y económica. No obstante, esta condición no exime de considerar los intereses generales involucrados, como la protección del espacio público. Aun así, cualquier intervención estatal debe guiarse por un enfoque de derechos, que priorice la dignidad humana y evite respuestas punitivas que perpetúan dinámicas excluyentes.

## **2.7. Caso concreto**

69. En este caso la Corte Constitucional debe establecer si la Alcaldía Mayor de Tunja al realizar los operativos de recuperación en el espacio público desconoció el principio de confianza legítima, los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de los accionantes y si, eventualmente, hubo algún tipo de actuación desproporcionada.

70. En primera medida, la Corte Constitucional evaluará los criterios jurisprudenciales en la materia para poder determinar si los accionantes tenían una expectativa legítima de trabajo en el espacio público, la cual fue afectada intempestivamente por los operativos de recuperación de la Alcaldía Mayor de

---

<sup>111</sup> Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)

<sup>112</sup> Ibid., artículo 7.

Tunja. Cada uno de los requisitos jurisprudenciales será analizado en la tabla expuesta a continuación:

Tabla 4. Vulneración al principio de confianza legítima para el caso en concreto

| Requisito <sup>113</sup>                                                                                                                                                                     | Caso en concreto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hay tolerancia al uso del espacio público por parte de la administración.                                                                                                                    | <p>Los accionantes desde hace varios años – <i>Cristóbal</i> desde el 2012, <i>Elsa</i> desde el 2000 y <i>Ana</i> desde 1965 – ejercieron de manera continua su actividad comercial en el espacio público sin requerimiento alguno por parte de las autoridades. Al respecto, los tres accionantes aportaron una serie de fotografías en las que se evidencia su presencia en el Centro Histórico de la Ciudad al lado de sus puestos de trabajo.</p> <p>Además, durante ese tiempo, la administración municipal no desplegó acciones correctivas, ni adelantó procesos sancionatorios o de formalización.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Los operativos de recuperación del espacio público se dieron de forma intempestiva y sin mediara previo aviso y/o trámite judicial o administrativo bajo el cumplimiento del debido proceso. | <p>La administración desde el 1 de abril de 2024 comenzó a ejecutar operativos de desalojo sin que se hubiera ofrecido a los accionantes una alternativa real de reubicación, concertada y viable en términos económicos. No se acreditó que la Alcaldía hubiera iniciado procesos administrativos previos, ni que se hubiera notificado de manera anticipada a los accionantes sobre su eventual desalojo, lo cual contraviene las exigencias jurisprudenciales sobre el respeto al debido proceso en la recuperación del espacio público.</p> <p>Además, la accionada no aportó pruebas que demostraran que sus actuaciones (i) no hubieran sido intempestivas; (ii) hayan contado con un aviso previo o luego de adelantar un trámite administrativo en el que se haya respetado el debido proceso de los accionantes de forma individualizada; ni (iii) que hubieran evaluado su situación concreta.</p> <p>En sede de revisión, la Alcaldía de Tunja indicó que, durante el año 2024, sostuvo mesas de diálogo con líderes de los comerciantes informales. Sin embargo, para esta Corte tales espacios de concertación no suplen las exigencias propias del derecho fundamental al debido proceso que deben observarse en el marco de actuaciones y operaciones administrativas como las cuestionadas en el escrito de tutela. En consecuencia, la ausencia de notificación formal, de oportunidad real de defensa y de garantías procedimentales convierte estos operativos en intervenciones intempestivas, carentes de sustento constitucional suficiente.</p> |
| En los operativos no se evaluaron cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al                                                            | Si bien la entidad respondió tanto la acción de tutela como los requerimientos en sede de revisión, no aportó prueba alguna sobre procedimientos específicos, comunicaciones anticipadas, ni registros que den cuenta de acciones institucionales dirigidas a identificar o mitigar el impacto de dichas medidas sobre estas personas. Tal omisión impide                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

<sup>113</sup> En las sentencias T-073 de 2022, T-102 de 2024, T-701 de 2017 y T-231 de 2014, entre otras, la Corte ha señalado que los cambios generados por la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por los trabajadores informales vulneran el principio de confianza legítima cuando (i) ocurren de modo intempestivo; (ii) suceden sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento del debido proceso; y (iii) no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas de subsistencia.

|                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>comercio “informal” involucradas.</p>                                                                                              | <p>tener por cumplidas las garantías mínimas de debido proceso administrativo y agrava la afectación de los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la confianza legítima.</p> <p>Así, para esta Corporación es claro que los operativos de recuperación del espacio público no tuvieron en cuenta que los accionantes son sujetos de especial protección constitucional por varios factores; tales como, sus diagnósticos de salud con enfermedades crónicas y graves; su edad, en el caso de las personas de la tercera edad y, en general, sus condiciones de vulnerabilidad económica y precariedad laboral.</p> <p>Esto último sumado a que los accionantes, al no estar asociados a una cooperativa de vendedores, no están registrados en el censo elaborado por esa entidad para el año 2024.</p> |
| <p>No se ofrecieron alternativas de reubicación con condiciones similares a las de la locación original de los accionantes.</p>       | <p>Si bien se mencionó “El Hoyo de la Papa” como una alternativa de reubicación, esta Corte no puede considerarla como una opción real. Lo anterior debido a que: (i) según los accionantes, dicho lugar no tiene condiciones para desarrollar su actividad comercial y garantizar la cobertura de sus necesidades básicas y, además, (ii) la Personería Municipal en el trámite de revisión manifestó dudas sobre la idoneidad de la infraestructura del lugar. Además, según manifestaron los accionantes, su inventario de productos muchas veces fue decomisado, lo que dificultó aún más el acceso a sus medios de subsistencia.</p>                                                                                                                                                                                |
| <p>La Alcaldía Mayor de Tunja no cuenta con una política pública ni otro instrumento para ofrecerles alternativas de subsistencia</p> | <p>La Corte constató una afectación a los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de los accionantes. Tal y como la demandada lo reconoció, el municipio de Tunja no cuenta con una política pública eficaz, integral y suficiente, que esté enfocada en la atención de esta población, sino que su actuación se ha enmarcado en esfuerzos aislados de reubicación, los cuales están focalizados en figuras de asociatividad, como las cooperativas.</p> <p>Esto último sumado a que los accionantes, al no estar asociados a una cooperativa de vendedores, no están registrados en el censo elaborado por esa entidad para el año 2024.</p>                                                                                                                                                                |

71. Como se expuso previamente, la presencia prolongada y tolerada de los accionantes en el espacio público se encuentra acreditada mediante un conjunto de elementos probatorios que, valorados en conjunto, permiten inferir una ocupación constante en la zona del Centro Histórico de Tunja. En particular, se allegaron fotografías que dan cuenta de su actividad comercial en el sector por lo menos desde el año 2020, lo que evidencia una exposición visible y sostenida de su actividad económica en el espacio público. Estas imágenes, sumadas a las declaraciones rendidas y al informe remitido por la Alcaldía de Tunja —en el que no se reportan operativos durante varios periodos de permanencia—, permiten a esta Corporación concluir que la actividad de los accionantes fue ejercida de forma abierta y sin una oposición sistemática por parte de la administración. Además, la entidad no contravirtió mediante pruebas

documentales ni argumentos específicos la presencia que los accionantes afirman haber sostenido en dicho lugar durante los últimos años.

72. Por lo anterior, este Tribunal concluye que los accionantes eran titulares de una expectativa legítima que, de forma intempestiva y sin garantías al debido proceso, fue afectada por la administración municipal. En consecuencia, se ordenará a la entidad accionada permitir a los accionantes realizar su actividad comercial en el lugar habitual que han ocupado en el Centro Histórico de Tunja, mientras que la Alcaldía Mayor de Tunja logra garantizarles la reubicación en una locación que les permita a los accionantes ejercer su comercio de manera digna y el desarrollo de su actividad en similares condiciones a las de su ubicación original.

73. Sumada a la vulneración de la confianza legítima, esta Corte concluye que los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de los accionantes fueron desconocidos por la Alcaldía. En primera medida, esta Corte no puede considerar eficaces las alternativas de reubicación ofrecidas por la administración municipal, específicamente la denominada “El Hoyo de la Papa”. Lo anterior debido que, tal y como se expuso, el lugar no tiene condiciones para desarrollar su actividad comercial. Al respecto, esta Corte resalta que la ubicación de los vendedores en el espacio público responde a condiciones económicas y sociales que determinan su posibilidad de subsistencia. Su presencia en determinados sectores de la ciudad no es arbitraria, sino el resultado de una necesidad que atiende factores de mercado, como el flujo de transeúntes y la accesibilidad de los bienes y servicios que ofrecen. Cualquier intervención estatal sobre esta realidad debe reconocer que el acceso a oportunidades económicas está intrínsecamente ligado a la ubicación en la que se desarrolla la actividad comercial.

74. En ese sentido, toda política de reubicación que no considere los criterios económicos que determinan la ubicación de los vendedores es una sentencia de exclusión disfrazada de alternativa. El comercio en el espacio público no es solo un problema de ordenamiento, sino de acceso a oportunidades. Si el Estado interviene, debe hacerlo para garantizar que las nuevas ubicaciones sean espacios de posibilidad y no de condena a la vulnerabilidad económica ni a perpetuar condiciones de desigualdad.

75. Adicional a la falta de alternativas de reubicación, tal y como la demandada lo reconoció, el municipio de Tunja no cuenta con una política pública eficaz, integral y suficiente, que esté enfocada en la atención de esta población, sino que su actuación se ha enmarcado en esfuerzos aislados de

reubicación, los cuales están focalizados en figuras de asociatividad, como las cooperativas.

76. Además, los accionantes, al no estar asociados, ni siquiera se encuentran censados por la administración municipal; lo cual constituye una afectación al derecho a la igualdad, evidenciada en la diferencia de trato institucional entre los comerciantes organizados en esquemas formales de asociatividad –como las cooperativas censadas por la administración– y aquellos que ejercen su actividad de manera independiente. Esta diferenciación generó, en la práctica, una exclusión de los accionantes frente a los procesos de reubicación, concertación y oferta institucional, pese a que comparten condiciones de vulnerabilidad similares e incluso más acentuadas. La administración focalizó sus esfuerzos y medidas de inclusión en grupos organizados, sin garantizar un trato igualitario a quienes, como los accionantes, no se encuentran agrupados en formas de asociatividad, pero que han ejercido de forma prolongada, pacífica y tolerada su actividad económica en el mismo espacio.

77. Esta situación —marcada por la ausencia de caracterización y de políticas incluyentes— dificulta que la administración municipal despliegue conductas focalizadas y dirigidas a ofrecerles alternativas de subsistencia más allá de la reubicación, lo cual profundiza las barreras estructurales que enfrenta esta población para acceder a sus derechos.

78. En esa medida, la Corte Constitucional exhortará a la Alcaldía de Tunja para que realice un censo o caracterización integral que abarque el universo de comerciantes del espacio público de la ciudad, lo que incluye especialmente a aquellas personas que no se encuentran agrupadas bajo cooperativas u otras formas de asociatividad. Esta caracterización deberá comprender las condiciones individuales de vulnerabilidad y servir de insumo a la Alcaldía Mayor de Tunja para que, en el marco de sus competencias y capacidades, formule una política pública eficaz, integral y suficiente que esté orientada a la atención integral de esta población a través de un enfoque diferencial y de plena garantía de sus derechos fundamentales. La política pública que desarrolle la autoridad territorial deberá fundamentarse de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia constitucional en la materia, la Recomendación 204 de 2015 de la OIT, la Ley 1988 de 2019, el Decreto 801 de 2022 y la Ley 2294 de 2023.

79. Por otro lado, como parte de los argumentos expuestos por la Alcaldía Mayor de Tunja, se encuentra la afirmación de que, según la Resolución 0428 de 2012 del Ministerio de Cultura, el Centro Histórico de Tunja y su zona de

influencia es un Bien de Interés Cultural (en adelante, BIC) del ámbito nacional. En consecuencia, la entidad sostiene que, según el artículo 115 de dicho acto administrativo, en dicho están prohibidas las ventas en el espacio público.

80. Al respecto, esta Corte reconoce que la protección del patrimonio cultural y del espacio público constituye un objetivo constitucional legítimo. Sin embargo, recuerda que tales deberes no otorgan a las autoridades la facultad de excluir, marginar o reprimir a personas vulnerables. El cumplimiento de estos fines no puede hacerse a expensas de los derechos fundamentales de las personas que ejercen el comercio en el espacio público. En particular, cuando se trata de personas que requieren de especial protección constitucional y —a pesar de la precariedad estructural que enfrentan— han construido formas de subsistencia lícitas y basadas en el acceso al espacio urbano. En este contexto, la defensa del patrimonio no puede convertirse en una coartada institucional para reproducir exclusiones. Mucho menos cuando lo que está en juego es la subsistencia cotidiana de quienes han hecho de ese mismo espacio patrimonial su lugar de trabajo, de resistencia y de vida.

81. Con todo, este Tribunal advierte que el reconocimiento de derechos fundamentales de los vendedores en el espacio público no exime a la administración municipal de cumplir con el régimen legal aplicable al Centro Histórico de Tunja como BIC del ámbito nacional. En efecto, conforme a la Ley 397 de 1997, el Decreto 763 de 2009 y la Resolución 0428 de 2012, cualquier intervención o uso especial sobre un BIC puede requerir autorización previa de las autoridades competentes en patrimonio. En ese marco, corresponde a la autoridad competente en materia de patrimonio —el Ministerio de Cultura— valorar si la permanencia de comerciantes en el espacio público, aun de forma transitoria, puede ser considerada una forma de uso que requiera evaluación o ajuste dentro del Plan Especial de Manejo y Protección. Por ello, esta Corte considera necesario que la Alcaldía de Tunja, en virtud del principio de colaboración armónica, adelante las gestiones institucionales requeridas para asegurar que las medidas de protección adoptadas en favor de los accionantes sean plenamente compatibles con el régimen jurídico de protección patrimonial.

82. Por último, con relación al uso de la fuerza estatal, la Corte Constitucional considera que, más allá de las afirmaciones de los accionantes y lo relacionado por la Defensoría del Pueblo, en el expediente no hay elementos probatorios que permitan concluir que por parte de miembros de la Policía o el Ejército hubo hechos relacionados con abuso de la fuerza en los operativos de recuperación del espacio público. No obstante, esta Corte considera necesario hacer énfasis

en dos aspectos que fueron mencionados a lo largo del trámite de tutela con relación a estos operativos: (i) la incautación de la mercancía de los comerciantes en el espacio público y (ii) la participación del Ejército Nacional.

83. El artículo 140 de la Ley 1801 de 2016<sup>114</sup> tipifica las conductas que se consideran contrarias al cuidado e integridad del espacio público e, igualmente, establece las sanciones aplicables a quienes las cometan. Es decir que esta norma constituye el marco sustancial y procesal para la protección del espacio público cuando un ciudadano incurre en una conducta que el legislador ha considerado lesiva. El parágrafo 3º de ese mismo artículo, que regula las sanciones, comprende la imposición de multas, la reparación de daños materiales, entre otras. Al respecto, en la Sentencia C-211 de 2017<sup>115</sup>, la Corte condicionó la constitucionalidad de las medidas correctivas de decomiso o destrucción de bienes impuestas a vendedores en el espacio público, en el entendido de que tales sanciones no pueden aplicarse a personas en condiciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección, mientras no se les hayan ofrecido alternativas reales de reubicación o de inclusión laboral formal. En esa decisión, la Corte señaló que la defensa del espacio público no es incompatible con la protección de los derechos fundamentales de quienes ejercen actividades informales amparadas en la buena fe y la necesidad.

84. En consecuencia, toda medida de decomiso aplicada sin esa garantía previa resulta desproporcionada y contraria a la cláusula del Estado social de derecho. Esta Sala encuentra que, en el caso concreto, la administración municipal no solo omitió ofrecer alternativas efectivas a los accionantes, sino que procedió a imponer medidas correctivas con consecuencias económicas graves, lo que representa una vulneración directa a sus derechos al trabajo y al mínimo vital. Al respecto, esta Corte considera que la incautación de la mercancía a los comerciantes que están amparados por la confianza legítima no guarda una relación necesaria ni proporcionada con la protección o recuperación del espacio público. Por el contrario, este tipo de medidas profundizan la vulnerabilidad económica y perpetúan las condiciones de

---

<sup>114</sup> Ley 1801 de 2016.

<sup>115</sup> Por medio de la cual la Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso la exequibilidad condicionada de los parágrafos 2º (numeral 4) y 3º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido “que cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo.

desigualdad de estas personas al quitarles la posibilidad de ejercer su actividad comercial incluso en otro lugar.

85. La ocupación del suelo urbano por parte de vendedores amparados por la confianza legítima no se resuelve a través del despojo de sus medios de subsistencia. Por el contrario, confiscar los productos que representan su única fuente de ingreso constituye una medida que castiga la pobreza sin incidir en la problemática estructural que pretende enfrentar. No se protege el espacio público incautando la mercancía: se agrede el mínimo vital de quienes trabajan en él, se profundiza su exclusión y se desconoce el carácter esencialmente económico de su presencia en la calle. Este tipo de medidas se convierten, en la práctica, en una forma de sanción encubierta, que no busca ordenar el espacio urbano, sino desalentar la presencia de quienes no pueden insertarse en los circuitos “formales” del mercado.

86. Por otro lado, esta Corporación considera que la participación del Ejército en operativos de recuperación del espacio público, en contextos donde no se configuran amenazas a la seguridad nacional ni alteraciones graves del orden público, constituye un uso de la fuerza estatal que desconoce los principios de necesidad y proporcionalidad. Incluso, entre las recomendaciones que formuló la Defensoría del Pueblo a la Alcaldía Mayor de Tunja se encontraba el abstenerse de utilizar vehículos militares para abordar el comercio en el espacio público.

87. La intervención de una fuerza entrenada para el combate y la defensa nacional en actuaciones que demandan enfoques de mediación, convivencia y garantía de derechos humanos, proyecta un mensaje de intimidación hacia personas que ya se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad. Lejos de contribuir a la resolución pacífica del conflicto, este tipo de despliegue profundiza la asimetría entre la administración y quienes recurren al espacio público para buscar su subsistencia.

88. Por lo anterior, esta Corte instará a la Alcaldía Mayor de Tunja para que en la ejecución de los operativos de recuperación del espacio público se respeten los estándares constitucionales indicados en esta providencia. Dado que, en este caso, los accionantes son sujetos de especial protección constitucional que se encuentran amparados por el principio de confianza legítima, en aplicación de la Sentencia C-211 de 2017, las autoridades deberán abstenerse de aplicar medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos al trabajo y al mínimo vital.

89. Desde esta perspectiva garantista, la abstención de medidas como la imposición de comparendos, el decomiso o la destrucción de mercancía debe entenderse como un primer paso para evitar la profundización de la vulnerabilidad económica de las personas que ejercen el comercio en el espacio público. No obstante, dicha abstención debe ir acompañada de acciones afirmativas por parte de las autoridades locales que, sin desconocer su deber de protección del espacio público, implementen políticas públicas orientadas a garantizar efectivamente el derecho al trabajo en condiciones dignas.

90. En este marco, la administración municipal puede recurrir a herramientas como la habilitación de zonas transitorias de comercio, la formulación de esquemas diferenciados de uso del espacio público, el fortalecimiento de los procesos de caracterización y asociatividad, así como la promoción del acceso a programas de fortalecimiento económico, inclusión productiva y apoyo a las actividades que estas personas ya desempeñan. Con ello, se contribuye a una armonización constitucional entre las obligaciones legales en materia de ordenamiento territorial y las garantías fundamentales de poblaciones en situación de vulnerabilidad social y económica.

91. Finalmente, se ordenará a la Personería Municipal de Tunja y a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias como Ministerio Público<sup>116</sup>, realicen el seguimiento a los operativos que lleve a cabo la administración municipal en el espacio público y al cumplimiento de las decisiones contenidas en el presente fallo, y si lo consideran pertinente, informen a las autoridades y al juez de instancia sobre las dificultades que su ejecución conlleve.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

---

<sup>116</sup> El artículo 118 de la Constitución Política establece que "El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los procuradores delegados y agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, los personeros municipales y los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas".

Asimismo, el artículo 178 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 38 de la Ley 1551 de 2012, asigna al personero municipal, entre otras, la función de: "vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar."

## RESUELVE:

**PRIMERO.** **REVOCAR** el fallo de única instancia proferido el 15 de noviembre de 2024 por el Juzgado 001 Municipal de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Tunja, que declaró improcedente la presente acción de tutela. En su lugar, **CONCEDER** el amparo del principio constitucional de confianza legítima y de los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a recibir un trato digno y a la igualdad de *Cristóbal, Elsa y Ana* .

**SEGUNDO.** **ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Tunja, Boyacá, de forma inmediata a la notificación de esta providencia, **ABSTENERSE** de impedir a los accionantes *Cristóbal, Elsa y Ana* que laboren en su sitio habitual de trabajo en la Plaza Real del Centro Histórico de Tunja. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades constitucionales y legales con las que cuenta el ente territorial para velar por la integridad del espacio público, lo cual debe realizarse de conformidad con los estándares constitucionales en la materia.

**TERCERO.** **ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Tunja, Boyacá, en un término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta providencia, **REALIZAR**, un censo o caracterización integral que, conforme a la tabla 4 de esta providencia, abarque el universo de comerciantes del espacio público de la ciudad, incluyendo a aquellas personas que no se encuentran agrupadas bajo cooperativas u otras formas de asociatividad.

**CUARTO.** Conforme a la tabla 4 de esta providencia, **ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Tunja, Boyacá, para que, en un término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, con los insumos del censo ordenado previamente, en el marco de sus competencias y facultades formule una política pública eficaz, integral y suficiente que esté orientada a la atención integral de esta población a través de un enfoque diferencial y de plena garantía de sus derechos fundamentales.

**QUINTO.** **ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Tunja, Boyacá, que de forma inmediata a la notificación de esta providencia y en lo sucesivo, en la ejecución de los operativos de recuperación del espacio público se respeten los estándares constitucionales indicados en esta providencia y se garantice un trato digno con relación a los comerciantes en el espacio público. Por ello, en aplicación de la Sentencia C-211 de 2017, las autoridades deberán **ABSTENERSE** de aplicar medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido, en condiciones de igualdad, programas de reubicación o

alternativas de trabajo formal, en garantía de sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital.

**SEXTO. EXHORTAR** a la Alcaldía Mayor de Tunja, Boyacá, para que, en un término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, en el marco de sus competencias y en virtud del principio de colaboración armónica, adelante las gestiones necesarias ante el Ministerio de Cultura con el fin de determinar si la permanencia transitoria de los comerciantes en el espacio público del Centro Histórico de Tunja requiere autorización previa o ajuste al Plan Especial de Manejo y Protección vigente, garantizando que las medidas adoptadas en desarrollo del presente fallo sean compatibles con el régimen jurídico aplicable a los Bienes de Interés Cultural y los derechos fundamentales de las personas involucradas.

**SÉPTIMO. COMUNICAR** la presente decisión a la Defensoría del Pueblo – Regional Boyacá y a la Personería Municipal de Tunja para que, de forma inmediata a la notificación de esta providencia y en lo sucesivo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realicen el seguimiento a los operativos que lleve a cabo la administración municipal en el espacio público y al cumplimiento de las decisiones contenidas en el presente fallo, y si lo consideran pertinente, informen a las autoridades y al juez de instancia sobre las dificultades que su ejecución conlleve.

**OCTAVO. LÍBRENSE** por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General