Sentencia 701/17

Referencia: Expediente T- 6.269.468

Acción de tutela instaurada por el Defensor del Pueblo Regional Boyacá, en calidad de agente oficioso de la ciudadana María Uvaldina Niño Torres, en contra de la Alcaldía Municipal de Tunja.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Primero Civil Municipal de Tunja, el treinta y uno (31) de marzo de dos mil diecisiete (2017), en la acción de tutela promovida por el Defensor del Pueblo Regional Boyacá, en calidad de agente oficioso de la señora María Uvaldina Niño Torres contra la Alcaldía Municipal de Tunja.

En virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, el Juzgado Primero Civil Municipal de Tunja remitió a la Corte Constitucional el expediente T-6.269.468, posteriormente la Sala de Selección Número Ocho de esta Corporación[1], mediante Auto del once (11) de agosto de dos mil diecisiete (2017), seleccionó el asunto de la referencia para efectos de su revisión; el cual, por reparto correspondió al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos.

[1] Conformada por las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlensinger.

I. ANTECEDENTES

A continuación, la Sala Octava de Revisión pasará a narrar los hechos, la respuesta de las entidades accionadas y la decisión judicial objeto de revisión:

1. Hechos

1.1. La señora María Uvaldina Niño Torres, de 53 años de edad, desarrolla una actividad económica informal en la esquina de Davivienda de la plazoleta de San Ignacio en la ciudad de Tunja[2].

1.2. Manifiesta la agenciada que con ocasión a su trabajo se encuentra afiliada a la Asociación de vendedores de minutos de celular, seccional Tunja –ASOVENTEL, en virtud de lo cual cuenta con un carné que ha sido renovado en varias oportunidades[3].

1.3. El 24 de enero de 2017, a la señora Niño le fue diagnosticado "*cáncer papilar de tiroides"*[4], razón por la cual, su hija, Leidy Marcela Camargo Niño de 20 años de edad, comenzó a reemplazarla en su punto de trabajo.

1.4. El 24 de febrero de 2017 María Uvaldina Niño Torres solicitó a la Secretaría de Gobierno de Tunja le fuera concedido un permiso para que Leidy Marcela Camargo Niño ocupe su lugar como trabajadora informal mientras se restablece su estado de salud[5] ya que esa es la única fuente de ingresos con que cuenta la familia.

1.5. El 1 de marzo de 2017, el Secretario de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Tunja dio respuesta a la solicitud elevada por la señora Niño en el sentido de negar la petición[6]. Señaló que la administración municipal no está otorgando permisos a las *"personas que realizan venta informal de productos"*[7], debido a la política pública de recuperación del espacio público que viene adelantando la Alcaldía en cumplimiento del Plan de Desarrollo *"Tunja en equipo 2016-2019"*[8].

---

[2] Ha trabajado como vendedora informal de helados y de minutos telefónicos durante los últimos 18 y 12 años respectivamente.
[3] Folios 32 y 34 a 36 del cuaderno de revisión.
[4] Folios 11 a 17 del Cuaderno Principal. En adelante siempre que se haga mención a un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente lo contrario.
[5] Folio 18.
[6] Folios 19 a 21.
[7] Folio 21.
[8] En palabras del Secretario de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Tunja: "(…) su solicitud de trabajo para su hija o reemplazo no es viable para la POLÍTICA PÚBLICA de recuperación a la indebida ocupación, promoción o facilitación del Espacio Público o por cualquier otro comportamiento

1.6. El 11 de marzo de 2017 la Policía Nacional le impuso a Leidy Marcela Camargo Niño dos (2) comparendos por no contar con un permiso para trabajar como vendedora informal[9].

1.5. Adicionalmente, aduce el agente oficioso que María Uvaldina Niño Torres (i) es madre cabeza de familia, tiene a su cargo dos hijas de 9 y 20 años de edad y la custodia de su nieto, Juan David Camargo de 7 años de edad[10], (ii) su única fuente ingreso es lo que produce con el trabajo de ventas informales, y (iii) hace parte del Sisbén Nivel 1, su grupo familiar se encuentra en condiciones socioeconómicas precarias y la única persona que puede garantizar la subsistencia de su familia es su hija Leidy Camargo Niño.

2. Solicitud de tutela

Con base en los hechos expuestos, el 16 de marzo de 2017 el Defensor del Pueblo Regional Boyacá, actuando como agente oficioso de la señora María Uvaldina Niño Torres, formuló acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Tunja por la supuesta vulneración de los derechos fundamentales de la agenciada al trabajo, al mínimo vital y el principio de confianza legítima, al habérsele negado el permiso temporal para que su hija Leidy Camargo Niño pudiera reemplazarla en el puesto de ventas informales mientras recupera su estado de salud y retoma sus labores. En consecuencia, solicitó se ordene a la Alcaldía Municipal de Tunja adoptar las medidas administrativas necesarias para garantizar que su hija pueda ejercer la actividad de comercio informal; y, adicionalmente, ofrecerle una *"alternativa económica, laboral o de reubicación, en la cual se tenga presente su condición de persona que es sujeto de especial protección por ser madre cabeza de familia, estar enferma de cáncer y ser una persona vulnerable económica y socialmente"*[11].

3. Pruebas aportadas al proceso de tutela

---

o conducta contrario a la buena convivencia según el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, resaltándose que en la actualidad esta administración no otorga permiso especial alguno (…) a aquellas personas que realizan venta informal de productos, igualmente la administración no cobra por el espacio, ni renueva cualquier tipo de ocupación o funcionamiento de actividades de comercio en andenes, plazas (…). De otra parte, a la fecha la administración se encuentra dando cumplimiento a acciones y gestiones ordenadas en el Fallo de Acción Popular radicado bajo Núm. 2004-0063 que cursa en el Despacho del señor Magistrado FELIX RODRÍGUEZ RIVEROS del Tribunal Administrativo de Boyacá, frente a la situación de Espacio Público en el Centro Histórico de la ciudad" (Folio 21).

[9] Folio 1 a 2.

[10] A folios 23 a 26, obra copia de la Resolución No. 18 del 5 de junio de 2012 *"Por medio de la cual se declara en situación de vulneración de derechos al niño Juan David Camargo, y se confirma la medida de ubicación en familia extensa"*.

[11] Folio 7.

En el trámite de la acción de tutela se allegaron las siguientes pruebas:

3.1. Copia de la historia clínica de la señora María Uvaldina Niño Torres, en la cual se indica que el 24 de enero de 2017 se le diagnosticó *Cáncer papilar de tiroides*[12].

3.2. Orden médica y autorización de servicios de COMPARTA EPS-S para la *"resección del tumor y exploración de cuello o área tiroidea por incisión"*[13].

3.3. Copia de la historia clínica de la señora Niño, del 2 de marzo de 2017 en la cual consta la realización de una *"Tiroidectomía total y vaciamiento central"* con diagnóstico de "*Tumor maligno de la glándula tiroides"*[14].

3.4. Declaración extraproceso de la señora María Uvaldina Niño Torres, en la cual manifestó ser madre cabeza de familia, estar a cargo de dos menores de edad, trabajar como vendedora ambulante hace 18 años y no contar con más ingresos económicos para sostener a sus hijos[15].

3.5. Resolución No. 18 del 5 de junio de 2012, "*Por medio de la cual se declara en situación de vulneración de derechos al niño Juan David Camargo, y se confirma la medida de ubicación en familia extensa",* en la cual se le concedió la custodia y cuidado personal del menor a la señora Niño[16].

3.6. Copia de la consulta de Puntaje del Sisbén, donde se indica que se encuentra en "*Área 2, Puntaje 27,00"*[17].

3.7. Copia de la solicitud elevada por la agenciada al Secretario de Gobierno de la ciudad de Tunja el 24 de febrero de 2017, en la cual solicita una autorización para que su hija pueda remplazarla en las ventas informales[18].

---

[12] Folios 11 al 13.
[13] Folio 16.
[14] Folios 14 al 15.
[15] Folio 27.
[16] Folio 22 al 26.
[17] Folio 10.
[18] Folio 18.

3.8. Copia de la respuesta de la Alcaldía Municipal de Tunja al derecho de petición elevado por María Uvaldina Niño Torres el 1 de marzo de 2017[19].

3.9. CD de las acciones de recuperación de espacio público llevadas a cabo por la Alcaldía Municipal de Tunja[20].

4. Respuesta de la entidad demandada. Alcaldía Municipal de Tunja

Mediante escrito del 22 de marzo de 2017, el apoderado Judicial de la Alcaldía de Tunja[21] se opuso a las pretensiones de la acción de tutela. Por ello, solicitó negar el amparo de los derechos invocados como vulnerados, tras considerar que no les consta que la señora María Uvaldina Niño Torres haya trabajado *"como vendedora ambulante en la esquina de Davivienda de la Plazoleta de San Ignacio"*.

Adicionalmente, explicó que la recuperación del espacio público establecida en Plan de Desarrollo "Tunja en equipo 2016-2019" ha generado inconformismo del sector informal puesto que al evaluar los espacios para trabajar, se determinó que era necesaria la relocalización o traslado de varios vendedores. Sin embargo, aclaró que "*el gobierno municipal les está garantizando las expectativas legítimas, trabajo, confianza legítima y mínimo vital a cualquier actividad realizada a este tipo de sector ambulante"*[22].

Finalmente, solicitó (i) se desestime lo pretendido por la accionante pues las actuaciones administrativas desarrolladas por la Alcaldía Municipal de Tunja, se enmarcan en el cumplimiento de la Ley 1801 de 2016; y (ii) si *"el despacho considera que existe vulneración a los derechos fundamentales de la accionante, a pesar de no existir prueba de su actividad ambulante, conmine a la actora para que se acoja a las alternativas de formación económica (reubicación) y formalice su actividad ambulante de acuerdo a las Políticas Públicas actuales que lleva La Alcaldía Municipal de Tunja (…)"*[23].

5. Decisión judicial objeto de revisión

---

[19] Folios 19 al 21.
[20] Folio 54.
[21] Folios 36 al 54.
[22] Folio 37.
[23] Ibídem.

El Juzgado Primero Civil Municipal de Tunja, mediante sentencia del 31 de marzo de 2017[24] negó el amparo de los derechos fundamentales de la accionante, al considerar que la señora Niño Torres *"no probó tener permiso para trabajar como vendedora ambulante en el centro histórico de la ciudad de Tunja, ni hacerlo en nombre de la Asociación de vendedores de minutos de celular, seccional Tunja –ASOVENTEL-"*.

Agregó que el Plan de Desarrollo denominado "Tunja en equipo 2016-2019" y la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana) *"dan las pautas y parámetros de protección del espacio público, dándole funciones a los mandatarios municipales en tal sentido, por ello no vulneran el derecho fundamental de la petente al negarle un permiso provisional de vendedora ambulante a Leidy Marcela Camargo Niño"*.

6. Pruebas decretadas por la Corte Constitucional en sede de revisión

6.1. Mediante auto del cuatro (4) de octubre de dos mil diecisiete (2017), esta Sala de Revisión decretó la práctica de algunas pruebas. En primer término, ofició a la señora María Uvaldina Niño Torres, para que ampliara la información obrante en el expediente e informara *"a esta Corporación si la Alcaldía Municipal de Tunja tenía conocimiento de la actividad comercial que ejerce desde hace 18 años en la esquina de Davivienda de la plazoleta de San Ignacio de Tunja. En caso de ser afirmativo lo anterior, enviar copia legible de los documentos que demuestren tal aseveración. Y remita copia del Registro Civil de Nacimiento de Leidy Marcela Camargo Niño"*[25].

En cumplimiento de lo solicitado, se envió a este Despacho la siguiente información:

6.1.1. Mediante escrito del 19 de octubre de 2017, Aidely Montañez, Secretaria y Representante legal ASOVENTEL indicó que las anteriores administraciones tenían convenio con la asociación por ella representada. Sin embargo, el actual Alcalde Pablo Emilio Cepeda y la Secretaría de Gobierno a cargo de Fabio Martínez Villamil hicieron *"un pacto de palabra"* con la Junta Directiva de ASOVENTEL, en el cual se acordó que los vendedores informales *"podía[n] seguir trabajando sin ningún problema"*. Pese a dicha alianza, en una reunión *"que hizo la Alcaldía Municipal de Tunja y la Secretaría de Gobierno para socializar y*

[24] Folios 57 al 62.
[25] Folios 19 a 23 del cuaderno de revisión.

empezar a conocer el código de policía nacional el señor Secretario dijo en dicha reunión que esta asociación no estaba reconocida"[26].

Adicionalmente, señaló que a Leidy Marcela Camargo Niño -hija de la señora María Uvaldina Niño Torres-, no le han permitido trabajar en el espacio público que desde hace 18 años viene ocupando su progenitora, pues el carné con que cuenta para acreditar su condición de vendedora informal figura es su madre.

6.1.2. Allegó copia de la solicitud presentada por Aidely Montañez, Secretaria y representante de ASOVENTEL, al Secretario de Gobierno Municipal el 22 de septiembre de 2017, en la cual informa que la señora María Uvaldina Niño Torres *"actualmente padece una enfermedad terminal, por lo que requiere un tratamiento médico en la ciudad de Bogotá. Por lo anterior, solicitamos a usted, muy respetuosamente, se autorice a la señorita Leidy Marcela Camargo Niño, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.049.647.228, como hija de la mencionada asociada, para laborar en su reemplazo, ya que este es el medio de subsistencia, tanto de la señora madre como de la familia"*[27].

6.1.3. En escrito del 17 de octubre de 2017, la señora María Uvaldina Niño Torres afirmó lo siguiente:

> *"*Cuando empecé a trabajar no molestaban, después de 6 años empezaron a molestar empezaron a crear las cooperativas como COMENAME y MARIA CANO así como la asociación ASOVENTEL que es a la que pertenezco y en las administraciones anteriores de la Alcaldía Municipal de Tunja tenían conocimiento de que yo trabajo en la esquina de Davivienda al pie de la plazoleta de San Ignacio, en la actual administración del Alcalde Pablo Emilio Cepeda Novoa con compañía de la Secretaría de Gobierno a cargo de Fabio Martínez Villamil nos han hecho reuniones y censos para saber cuántas son las personas que trabajan como vendedores ambulantes y a qué asociación pertenecen así mismo le han pedido a la asociación los listados de las personas afiliadas a esta. (…)*"*[28]

6.1.4. Copia del Certificado de Existencia y Representación Legal de la Asociación de Vendedores de Minutos de Celular Seccional Tunja[29].

---

[26] Folios 38 a 19 del cuaderno de revisión.
[27] Folio 29 del cuaderno de revisión.
[28] Folio 30 del cuaderno de revisión.
[29] Folios 40 a 42 del cuaderno de revisión.

6.1.5. Copia de la historia clínica de Cirugía Oncológica de María Uvaldina Niño Torres, con diagnóstico de *cáncer papilar de tiroides T4An1MO ESTADIO IV A.*, con indicaciones de terapia de yodo[30].

6.1.6. Copia del carné de la Asociación de Vendedores de Minutos ASOVENTEL, en el cual aparece inscrita la señora María Uvaldina Niño Torres[31].

6.1.7. Copia del Registro Civil de Nacimiento de Leidy Marcela Camargo Niño, donde consta que su madre es María Uvaldina Niño Torres[32].

6.2. En segundo término, esta Sala de Revisión le solicitó a la Alcaldía Municipal de Tunja, remitir a este Despacho los siguientes documentos: (i) el censo de los vendedores informales que ocupan la Plazoleta de San Ignacio realizado por la Alcaldía municipal de Tunja; (ii) la lista de los vendedores informales beneficiados por las políticas de reubicación de la autoridad municipal; (iii) un informe sobre el programa de recuperación de espacio público que viene adelantando en el Centro Histórico de Tunja.

El 17 de octubre de 2017, el apoderado especial del municipio de Tunja allegó escrito ante la Secretaría General de esta Corporación, con el propósito de informar las actuaciones desplegadas por la Alcaldía Municipal de Tunja relativas a la recuperación del espacio público.

Empezó por presentar el censo de vendedores informales que a la fecha ocupan la plazoleta de San Ignacio. El cual consiste en un listado donde consta la siguiente información: nombre y apellido, cédula de ciudadanía, dirección, mercancía y observaciones, sin encontrarse en el mismo el nombre de la señora María Uvaldina Niño Torres[33]. Posteriormente, anexó la lista de vendedores informales beneficiados por la política de recuperación del espacio público

Expresó que desde el año 2004 se vienen realizando todo tipo de acciones tendientes a despejar y recuperar el espacio público del Centro Histórico de la ciudad de Tunja. *"Por lo que la administración municipal actual se ha comprometido a brindar el apoyo técnico y financiero para llevar a cabo la reubicación formal de vendedores, exponiendo cronogramas*

[30] Folio 32 del cuaderno de revisión.
[31] Folios 34 a 36 del cuaderno de revisión.
[32] Folio 31 del cuaderno de revisión.
[33] Folios 49 a 53 del cuaderno de revisión.

serios en los diferentes comités de verificación del pacto de cumplimiento suscrito por las partes. Y cuyo objetivo se ve encaminado a crear políticas públicas por la problemática de invasión del espacio público en Tunja (…), con el propósito de llevar a cabo el registro de vendedores informales dentro de los programas de formalización de la actividad ambulante"[34].

En cuanto a las alternativas de reubicación y programas que ofrece la Alcaldía con ocasión de la recuperación del espacio público, señaló que la Secretaría de Gobierno, Oficina Asesora de Planeación, Secretaría de Desarrollo *"vienen adelantando los estudios y diseños que se ajustan a los requerimientos del Ministerio de Cultura que acaba de aprobar mediante Resolución Número 1710 del 15 de junio de 2017 el proyecto de intervención en el espacio público denominado "proyecto de infraestructura del Plan Bicentenario Fase I y II parcial" correspondiente a (…) plazoleta de San Ignacio (…), localizado en el Centro Histórico de Tunja, declarado Monumento Nacional (…), para el amueblamiento fijo que será utilizado por algunas de las personas que realizan actividades de comercio informal en el centro de la ciudad y que deberán ser reubicados y formalizados"*[35].

Sobre el estado actual del programa de recuperación del espacio público en el Centro Histórico de Tunja, presentó un informe de las actividades realizadas y la entidad responsable de las mismas[36].

Indicó que la Administración municipal *"no registra en su base de datos actividad informal de la señora María Uvaldina Niño Torres".* Finalmente, expresó que *"a la fecha desconoce el objeto social que persigue la Asociación de Vendedores de Minutos de celular –Seccional Tunja-ASOVENTEL- e ignora las condiciones de trabajo y derechos emanados de la actividad como vendedores"*[37].

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del once (11) de agosto de

---

[34] Folio 54 del cuaderno de revisión.
[35] Ibídem.
[36] Folios 55 a 61 del cuaderno de revisión.
[37] Folio 61 del cuaderno de revisión.

dos mil diecisiete (2017) proferido por la Sala de Selección Número Ocho de esta Corporación, que decidió someter a revisión el presente asunto.

2. Presentación del caso concreto y planteamiento del problema jurídico a resolver

2.1. El Defensor del Pueblo Regional Boyacá, actuando como agente oficioso de la señora María Uvaldina Niño Torres, formuló acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Tunja por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y al principio de confianza legítima de su agenciada, al negarle el permiso solicitado para que su hija, Leidy Marcela Camargo Niño, ocupe su lugar como trabajadora informal, mientras su estado de salud mejora.

2.2. Con base en los antecedentes reseñados, a la decisión adoptada en primera instancia y de la información obtenida en sede de revisión, le corresponde a la Sala Octava de Revisión resolver el siguiente problema jurídico:

¿Desconoce la Alcaldía municipal de Tunja los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y al principio de confianza legítima de la señora María Uvaldina Niño Torres quien se ha desempeñado como vendedora ambulante, al negarle un permiso temporal que le permita a su hija ocupar su lugar como trabajadora informal, mientras se recupera del cáncer papilar de tiroides que padece, bajo el fundamento de que actualmente la administración municipal no está otorgando permisos a los vendedores informales para ocupar el espacio público debido a la política pública que pretende la recuperación del mismo?

2.3. Para efectos de resolver el problema jurídico que plantea el caso sometido a consideración, la Sala desarrollará la siguiente metodología: (i) la procedencia de la acción de tutela interpuesta por el Defensor del Pueblo para agenciar los derechos de la señora María Uvaldina Niño Torres; (ii) la acción de tutela como mecanismo idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales de los vendedores informales; (iii) la tensión existente entre el deber del Estado de velar por la protección del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes, (iii.i) la obligación que tienen las autoridades en un Estado Social de Derecho de brindar especial protección a los individuos vulnerables y (iii.ii) el principio de confianza legítima; (iv) finalmente resolverá el caso concreto.

3. Legitimación en la causa por activa

3.1. El artículo 10º del Decreto 2591 de 1991[38] establece que la acción de tutela puede ser interpuesta en nombre propio, por cualquier persona que considere que una actuación u omisión del Estado o de los particulares vulnera o amenaza sus derechos fundamentales. Adicionalmente, la norma brinda la posibilidad de agenciar derechos ajenos cuando el titular no esté en condiciones de promover su propia defensa.

La Corte Constitucional ha sostenido que la última circunstancia descrita se presenta cuando: (i) la tutela es ejercida por el representante legal del titular de los derechos, por ejemplo, quienes representan a los menores de edad, a las personas en condición de discapacidad, los interdictos y las personas jurídicas; (ii) se actúa en calidad de apoderado judicial; (iii) se interviene como agente oficioso de un tercero, debido a la imposibilidad de este último para llevar a cabo la defensa de sus derechos por su propia cuenta, como sería el caso de una persona en condición de discapacidad; (iv) se trata de una acción de tutela presentada por el Defensor del Pueblo o los Personeros Municipales, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales[39].

3.2. En relación con el último supuesto, el artículo 46 del Decreto 2591 de 1991, establece que el Defensor del Pueblo *"podrá, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión".*

3.3. En virtud de lo anterior, la Sala considera que la acción objeto de estudio cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa. En efecto, el Defensor del Pueblo Regional Boyacá, pretende mediante la formulación de esta acción, el amparo de los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida digna, al debido proceso e igualdad, de la señora María Uvaldina Niño Torres quien por su estado de salud se encuentra en situación de clara vulnerabilidad[40].

4. Procedibilidad de la acción de tutela

4.1. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela "*sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de*

---

[38] *"Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".*

[39] En este sentido, se pueden consultar las Sentencias T-066 de 1994, T-662 de 1999 y T-896A de 2006.

[40] A folios 11 a 15 obra copia de la historia clínica de María Uvaldina Torres Niño, en la cual consta que el 24 de enero de 2017 se le diagnosticó *Cáncer papilar de tiroides* y el 2 de marzo del mismo año se le realizó una *"Tiroidectomía total y vaciamiento central".*

defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". En consecuencia, la procedibilidad de la tutela estará supeditada a que el actor no cuente con otro medio de defensa judicial; que el medio existente no sea idóneo o eficaz para la defensa de los derechos cuyo amparo se pretende o, finalmente, que se busque evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la tutela se concede de manera transitoria, mientras se resuelve en forma definitiva el respectivo asunto por la vía judicial ordinaria.

4.2. Ahora bien, para establecer la idoneidad y eficacia de los mecanismos judiciales, el juez debe valorar los supuestos fácticos de cada caso concreto, analizando aspectos tales como: (i) si la utilización del medio de defensa judicial tiene la virtualidad de ofrecer la misma protección que se lograría a través de la acción de tutela;[41] (ii) el tiempo que tarda en resolverse la controversia ante el juez natural; (iii) la vulneración del derecho fundamental durante el trámite;[42] (iv) las circunstancias que impidieron que el accionante hubiese promovido los mecanismos judiciales ordinarios;[43] (v) la condición de sujeto de especial protección constitucional del peticionario, entre otras.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha entendido que la acción de tutela es procedente de forma excepcional cuando se trata personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta por causa de su condición económica, física o mental[44]. Esta protección se deriva del artículo 13 de la Constitución según el cual *"el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".*

4.3. En torno al caso objeto de estudio, para la Sala Octava de Revisión la acción de tutela de la referencia es procedente en tanto la peticionaria: (i) es una persona en condición de debilidad manifiesta debido a su delicado estado de salud, pues padece *"cáncer papilar de tiroides"*[45]; (ii) es una persona que deriva su sustento y el de su familia de las ventas informales que desarrolla desde hace 18 años, por lo que se encuentra en situación de vulnerabilidad, debido a su actividad en la economía informal y a la

---

[41] Ver sentencias T-414 de 1992, T-384 de 1998, T-822 de 2002, T-068 de 2006 y T-798 de 2013.
[42] Ver sentencias T-778 de 2005, T-979 de 2006, T-864 y T-123 de 2007 y T-798 de 2013.
[43] Ver sentencias T -039 de 1996 y T-512 de 1999.
[44] Sentencia T-663 de 2011, también se pueden consultar las Sentencias T-576 de 1998, T-198 de 2006, T-633 de 2011, entre otras.
[45] Folios 11 a 17.

precariedad de las condiciones laborales[46]; y (iii) es madre cabeza de familia, tiene a su cargo dos menores de edad que dependen económica y emocionalmente de ella. En esa medida, la señora María Uvaldina Torres Niño es claramente un sujeto de especial protección constitucional.

4.4. Si bien estos asuntos pueden ventilarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, estos no resultan idóneos ni eficaces pese a la existencia de medidas cautelares de urgencia[47]para lograr la protección integral de los derechos fundamentales de la accionante y de su núcleo familiar. Lo anterior torna la acción de tutela en el medio eficaz e idóneo para solicitar la protección de los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital, pues obligarla a acudir a la jurisdicción contencioso administrativa sería imponerle una carga desproporcionada, la cual no está en capacidad de soportar debido a que se trata de un sujeto de especial protección constitucional, pues el tiempo que tardaría en resolverse la controversia ante el juez natural conllevaría a un perjuicio irremediable y a la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante y de su núcleo familiar.

En suma, en esta oportunidad, se trata de un sujeto que tiene tres condiciones personales que la hacen titular de una especial protección constitucional. Estas son, (i) la pertenencia de la agenciada a un grupo considerado vulnerable (vendedores informales que ocupan un espacio público), (ii) su calidad de madre cabeza de familia y (iii) su estado de salud que la ubica en condición de debilidad manifiesta.

5. La tensión que existe entre la obligación del Estado de proteger el espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales

---

[46] Sobre la procedibilidad de la acción de tutela por parte de vendedores informales la Sentencia T-067 de 2017 expresó que "típicamente en estos asuntos hay otras acciones judiciales disponibles, en ciertos casos estas resultan ineficaces para hacer valer la protección real y efectiva de los derechos constitucionales de los vendedores informales. Un porcentaje importante de los vendedores informales son personas que se encuentran en circunstancias apremiantes y que derivan su sustento (generalmente en un nivel de vida muy magro) de la actividad comercial que realizan. En esa medida, el sometimiento al tiempo prolongado de un proceso civil ordinario que eventualmente les permita asegurar el goce efectivo de esos derechos tiende a ser, en lugar de una forma de garantía de acceso a la justicia, una manera de prolongar el estado de desprotección de sus derechos constitucionales".

[47] Ley 1437 de 2011. **Artículo 234. "Medidas cautelares de urgencia.** Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete".

5.1. La Constitución Política de 1991 establece en el artículo 82 el deber que tiene el Estado 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[…]"*. Sin embargo, el ejercicio de esta función plantea un enfrentamiento entre la obligación constitucional de preservar y conservar el espacio público y el derecho al trabajo de los comerciantes informales que ocupan dichos espacios.

La Ley 1801 de 2017 –Nuevo Código de Policía- definió en el artículo 139 el espacio público como *"el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional"*. Asimismo, estableció como comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público su ocupación en violación de las normas vigentes, y el promover o facilitar su ocupación (art. 141).

5.2. La tensión constitucional existente entre el deber de recuperar el espacio público y los derechos de los vendedores ambulantes ha sido abordada por la Corte Constitucional en múltiples oportunidades[48]. De ahí que, esta Corporación ha indicado que la administración pública por medio de sus autoridades tiene la obligación de velar por la integridad del espacio público. En desarrollo de esta obligación, debe diseñar planes y programas encaminados a garantizar el derecho al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales que van a ser desalojados del sector, de modo tal que puedan contar con otra alternativa económica, laboral o de reubicación.

Al respecto, en Sentencia T-904 de 2012 la Corte Constitucional expresó que la posibilidad de recuperar el espacio público no exonera a las autoridades del deber de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo de quienes se vean afectados con las decisiones y dependan del trabajo informal para garantizar una vida en condiciones de dignidad. Entonces, cuando la administración inicia la recuperación del espacio público y "*desaloja a los comerciantes informales que desarrollan actividades económicas en una zona específica, las autoridades tendrán que hacer todo lo que esté a su alcance para reubicarlos en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente y sin causar perjuicios a*

[48] Ver al respecto las sentencias T-225 de 1992, T-372 de 1993, T-091 y T-578 de 1994, T-115 y T-617 de 1995, T-438 de 1996, SU-360 de 1999, SU-601A de 1999, T-772 de 2003, T-465 de 2006, T-773 de 2007, T-895 de 2010, T-437, T-244 y T-703 de 2012, T-386 de 2013 y T-067 de 2017.

la comunidad, o darles la oportunidad para que emprendan nuevas actividades que les permitan asegurar su mínimo vital".

Acto seguido, señaló que debido a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los vendedores informales *"(…) la implementación de las políticas y planes de recuperación del espacio público lleva consigo la necesidad de analizar la situación económica y social de quienes se ven obligados a desalojar el espacio donde ejercen sus actividades, y diseñar planes que permitan a esas personas, con su activa participación, encontrar alternativas de sustento".* Pues, concluye que sería desproporcionado recuperar el espacio público a costa del *"sacrificio absoluto de la fuente de trabajo de una población vulnerable que no cuenta con la facilidad para acceder a otros medios de subsistencia"*.

5.3. Así, si bien el goce efectivo del espacio público es un derecho de carácter colectivo, donde prima el interés general sobre el particular, esto no puede implicar que con su recuperación se desconozcan los derechos de las personas que ocupan el espacio público. Para ello, la Corte ha apelado a la condición de vulnerabilidad en que se encuentran los vendedores informales y al principio de la confianza legítima para solucionar las dificultades que esto puede generar[49].

5.3.1. La obligación que tienen las autoridades públicas de brindar especial protección a los individuos en condición de vulnerabilidad

La Constitución Política en su artículo 13 establece el valor, principio y derecho a la igualdad como pilar de nuestro ordenamiento jurídico, el cual consta de dos dimensiones: la igualdad *formal*, entendida como igualdad ante la ley y la consecuente prohibición de discriminación por razones de sexo, ideología, color de piel, lengua u otros similares; y la igualdad *material,* que confía al Estado la obligación de promover la igualdad real y efectiva en favor de grupos discriminados o marginados[50].

En virtud de este postulado constitucional, el Estado Colombiano tiene la obligación de hacer que la igualdad sea real y para lograrlo debe remover los obstáculos que impiden su consecución. Esto, implica que las

---

[49] En este sentido se pueden consultar las Sentencias T-729 de 2006 y T-386 de 2013.

[50] *"Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".*

autoridades están obligadas a promover la corrección de las visibles desigualdades sociales, para *"facilitar la inclusión y participación de los débiles, marginados y vulnerables en la vida económica y social de la nación, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad – que día a día se multiplican, y de hecho conforman, actualmente, la mayoría poblacional (...)"*[51].

En varias oportunidades, esta Corporación ha expresado que los comerciantes informales han sido considerados población en situación de vulnerabilidad y marginación social. Siguiendo lo dicho por la Corte, la vulnerabilidad es "*un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos (...)". Desde esta perspectiva, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos"*[52].

Por ejemplo, en la Sentencia T-729 de 2006 esta Corporación afirmó que *"son evidentes las condiciones de marginalidad de grupos significativos de la población que, ante la imposibilidad del Estado de asegurar una política de pleno empleo, deben hacer uso de la informalidad para garantizar su subsistencia".* Luego en la Sentencia T-773 de 2007, la Corte Constitucional indicó que la especial protección de las personas que se dedican a las ventas ambulantes obedece principalmente a que se encuentran *"en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica(...)".*

Posteriormente, en la Sentencia T-244 de 2012 la Corte expresó que *"la situación de vulnerabilidad que deviene de la precariedad laboral, ligada al ejercicio de la economía informal, genera además un proceso social de exclusión que se evidencia, como ya se expuso, en un acceso parcial o inexistente al sistema de seguridad social en salud y pensiones; en un ejercicio parcial de los derechos de ciudadanía; en bajo acceso a la disposición de activos y en insuficientes ingresos económicos para*

---

[51] Sentencia T-772 de 2003.
[52] Sentencia T-244 de 2012.

cubrir las necesidades básicas y familiares, como también las necesidades inmateriales".

Resulta desproporcionado e injustificado que para recuperar el espacio público se prive a los comerciantes informales de su única fuente de ingresos sin las medidas apropiadas que les garantice el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Por ello, para la recuperación del espacio público el Estado tiene la obligación de diseñar y ejecutar políticas públicas que contrarresten los efectos negativos que tales medidas puedan traer a los vendedores informales.

En este sentido, en la Sentencia T-772 de 2003 la Corte Constitucional indicó que las políticas, programas o medidas estatales que puedan agravar la situación de vulnerabilidad de un grupo poblacional deben prever mecanismos complementarios que permitan contrarrestar *"en forma proporcionada y eficaz"* sus efectos negativos, de lo contrario, no encuentra soporte alguno en la Constitución Política de 1991. En palabras de este Tribunal:

> "Las políticas públicas, programas o medidas diseñadas y ejecutadas por las autoridades de un Estado Social de Derecho, **han de partir de una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención**, y formularse de manera tal que atiendan a los resultados fácticos derivados de la evaluación en cuestión, no a un estado de cosas ideal o desactualizado, en forma tal que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas. En otras palabras, al momento de su formulación y ejecución, se deben haber estudiado, **en lo que sea técnicamente posible, todas las dimensiones de dicha realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión,** incluida la situación de las personas que verán sus derechos severamente limitados, a quienes se deberá ubicar, por consiguiente, en una posición tal que no queden obligados a soportar una carga pública desproporcionada; con mayor razón si quienes se encuentran afectados por las políticas, programas o medidas pertinentes están en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica: frente a estas personas o grupos se deberán adelantar, en forma simultánea a la ejecución de la política en cuestión, las medidas necesarias para minimizar el daño recibido, de tal manera que se respete el núcleo esencial de su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad.

> Sólo así se cumple con el requisito de proporcionalidad que debe acompañar a cualquier limitación del goce efectivo de los derechos fundamentales en un Estado Social de Derecho: además de (i) estar dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y (ii) desarrollarse a través de medios plenamente ajustados a la legalidad –que garanticen el respeto por el debido proceso y la dignidad de las personas-, y que además sean necesarios para materializar tal finalidad, estas limitaciones (iii) deben ser proporcionales en el contexto de los mandatos del Constituyente, es decir, no pueden sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica"[53].

Adicionalmente, en esta Sentencia la Corte fijó reglas jurisprudenciales en relación con los requisitos mínimos que debe cumplir toda política pública de recuperación del espacio público, a saber:

> "(i) Se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición" [54].

Finalmente, mediante Sentencia C-211 de 2017 esta Corporación estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada por un ciudadano contra el artículo 140, numeral 4, parágrafos 2º (numeral 4) y 3º de la Ley 1801 de 2016,[55] *"por la cual se expide el Código Nacional de Policía y*

---

[53] Sentencia T-772 de 2003.

[54] La Corte Constitucional reiteró estos criterios en las Sentencias T-775 de 2009, T-465 de 2006, T-729 de 2006 y T-386 de 2013.

[55] A continuación, se transcriben los apartes del artículo demandado: "*LEY 1801 de 2016. Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse: (…)* ***4. Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.*** *(…)*

Convivencia", al considerar que los apartes acusados vulneran los artículos 1º, 2º, 13, 25, 29 y 54 de la Constitución. En esta oportunidad, la Sala Plena consideró que el problema jurídico que debía resolver se circunscribía a determinar *"¿si el numeral 4 y los parágrafos 2 (numeral 4) y 3 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, que establecen la prohibición de ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes y prevén sanciones pecuniarias para quien incurra en las conductas tipificadas, como también el decomiso o la destrucción de los bienes cuando se verifique que el comportamiento ha ocurrido en dos o más ocasiones; al afectar a los vendedores informales y no incluir acciones afirmativas para ellos, infringen los principios fundamentales del Estado social de derecho, la dignidad humana, los fines esenciales del Estado, la efectividad de los derechos, la participación y el orden justo, así como los derechos a la protección especial de los sujetos vulnerables, al trabajo y al debido proceso, confianza legítima y ubicación laboral de personas en edad de trabajar (arts. 1, 2, 13, 25, 29 y 54 superiores)?"*

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala se pronunció, entre otros, sobre la protección constitucional del espacio público, la adopción de acciones afirmativas y la necesidad de una política pública inclusiva; la situación social y económica de los vendedores informales; y la tensión existente entre la garantía y protección al espacio público y el derecho al trabajo de los trabajadores informales. En virtud de dicho análisis, la Sala plena resolvió declarar la exequibilidad de los apartes demandados de forma condicionada[56]. En palabras de la Corte:

> "(…) es preciso tener en cuenta que la preservación del espacio público no es incompatible con la protección que, a la luz de la Constitución, cabe brindar a las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a actividades informales

---

PARÁGRAFO 2o. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:
COMPORTAMIENTOS MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL
*(…)**Numeral 4 Multa General tipo 1.** (…)*
***PARÁGRAFO 3o. Cuando el comportamiento de ocupación indebida del espacio público a que se refiere el numeral 4 del presente artículo, se realice dos (2) veces o más, se impondrá, además de la medida correctiva prevista en el parágrafo anterior, el decomiso o la destrucción del bien con que se incurra en tal ocupación.** (…)".*

[56] ***"RESUELVE: Primero**.- Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo examinado, el artículo 140, numeral 4, de la Ley 1801 de 2016, por las razones expuestas en esta providencia.*
***Segundo.**- Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo examinado 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".*

en zonas consideradas como espacio público y frente a las cuales, al momento de aplicar las medidas correctivas, se tendrán en cuenta los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en los términos de la jurisprudencia constitucional.

Por lo anterior, se declarará la exequibilidad condicionada de la expresión "multa general tipo 1." contenida en el numeral 4 del parágrafo 2º, y del parágrafo 3º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, teniendo en cuenta la jurisprudencia desarrollada sobre la necesidad de, dadas ciertas condiciones, proteger a quienes se han dedicado a las ventas informales. Reitera la Corporación que los integrantes de este sector de la población, cuando estén en condiciones de vulnerabilidad y se encuentren amparados por el principio de confianza legítima, **no serán afectados con las medidas de multa, decomiso o destrucción del bien, hasta tanto las autoridades competentes hayan ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo formal.**

En 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**".

Así, la Sala concluyó que los apartes demandados son exequibles, *"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".*

Lo anterior, permite a la Sala Octava de Revisión concluir que las políticas, programas o medidas adoptadas para la recuperación y protección del espacio público deben satisfacer los presupuestos reseñados para ser ajustadas a la Constitución Política y a la jurisprudencia constitucional, debido a que los vendedores informales no pueden ser privados de sus medios de subsistencia, sin que las autoridades encargadas concedan mecanismos alternativos que les permita garantizar su mínimo vital y el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

5.3.2. El principio de confianza legítima como mecanismo de protección de los derechos de los ocupantes del espacio público ante las medidas adoptadas por las autoridades municipales y distritales tendientes a la recuperación del espacio público

El principio de la confianza legítima, encuentra su sustento en el artículo 83 de la Constitución, el cual se refiere a que "*las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas".* En términos generales, este principio tiene como finalidad proteger a los ciudadanos frente a cambios bruscos e intempestivos ejecutados por las autoridades, cuando a pesar de que el ciudadano no tiene un derecho adquirido, le asisten razones que le han generado la confianza de poder entender que su situación actual no será variada abruptamente por el Estado.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este principio pretende conciliar el conflicto entre *"los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse"*[57].

Entonces, por medio del principio de la confianza legítima, se logra conciliar el conflicto que surge ante la recuperación del espacio público por parte de la Administración y los particulares que lo ocupan, cuando en estos últimos, se han creado expectativas favorables debido a acciones u omisiones de las autoridades públicas que le otorgan apariencia de legalidad a la ocupación del mismo y de forma repentina las autoridades alteran la situación que se venía presentando por un tiempo prolongado[58].

---

[57] Sentencia SU-360 de 1999.
[58] Sentencia T-231 de 2014.

En efecto, la Corte ha afirmado que*"(…) si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación"*[59]http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-231-14.htm - _ftn32.

En Sentencia T-729 de 2006, esta Corporación fijó unos criterios que permiten determinar cuándo es procedente la aplicación del principio de confianza legítima a los vendedores informales ante medidas de recuperación del espacio público, al respecto indicó:

> "(…) para que pueda concluirse que se está ante un escenario en el que resulte aplicable el principio en comento deberá acreditarse que **(i)** exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son ajenos a su preservación; **(ii)** la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos, la cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales; **(iii)** se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes [60] y **(iv)** la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público"[61]http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-231-14.htm - _ftn40.

En este orden de ideas, la forma en que los vendedores informales pueden probar su buena fe en la ocupación del espacio público es

---

[59] Sentencia C-478 de 1998.
[60] Sentencia T-190 de 1996.
[61] Sentencias SU-360 de 1999, T-034 de 2004, T-729 de 2006, T-773 de 2007 y T-097 de 2011.

mediante: licencias, permisos concedidos por la administración, tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración u otras actuaciones tácitas de las autoridades que así lo demuestren[62]. Es decir, la buena fe de los particulares que ocupan el espacio público 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"*[63].

En Sentencia T-231 de 2014 la Corte ratificó que los cambios generados por la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por los trabajadores informales vulnera el principio de confianza legítima cuando: *(i)* ocurren de modo intempestivo; *(ii)* cuando suceden sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento de la garantía fundamental del debido proceso y cuando *(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 y, en consecuencia, ven menguada las posibilidades para obtener su subsistencia[64].

6. La especial protección constitucional de la mujer cabeza de familia

6.1. La Constitución Política dispone en su artículo 43 que el Estado *"apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia (…)"*. Así, se hace evidente la obligación del Estado y demás autoridades públicas de ofrecer a las mujeres cabeza de familia ciertas prerrogativas que buscan la protección al grupo familiar que depende de ella, especialmente a los niños, así como el apoyo en la ardua labor de asumir la carga emocional y económica del hogar sin el apoyo de otro u otra y, así permitirles hacer parte de otros escenarios como el laboral, social y educativo.

Este mandato constitucional fue desarrollado por el Legislador en la ley 82 de 1993[65] al consagrar en el inciso segundo del artículo 2°, modificado por el artículo 1º de la Ley 1232 de 2008 que *"(…)es Mujer Cabeza de Familia, quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios (…), ya sea*

---

[62] Sentencia T-021 de 2008, T-231 de 2014 y T-481 de 2014.
[63] SU-360 de 1999.
[64] Sentencia T-773 de 2007.
[65] "*Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia".*

por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar".

6.2. Por su parte, la Corte Constitucional ha reafirmado la especial protección de las mujeres en el ordenamiento jurídico colombiano. Por ejemplo, en la Sentencia C-184 de 2003 esta Corporación afirmó que con esta protección se buscó "*(i) promover la igualdad real y efectiva entre ambos sexos; (ii) reconocer la pesada carga que recae sobre una mujer cabeza de familia y crear un deber estatal de apoyo en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal, para compensar, aliviar y hacer menos gravosa la carga de sostener su familia; y (iii) brindar, de esta manera, una protección a la familia como núcleo básico de la sociedad".*

6.3. Sin embargo, en la sentencia SU-388 de 2005, la Corte advirtió que no toda mujer puede ser considerada madre cabeza de familia por el hecho de tener a su cargo la dirección del hogar. Por ello, señaló que para tener tal calidad es indispensable acreditar lo siguiente:

> "(…) (i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental ó, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar".

En este orden de ideas, la protección concedida en favor de las madres cabeza de familia pretende garantizar condiciones de vida dignas para sus hijos y para aquellas personas que dependen de ella[66].

7. Caso concreto

[66] Al respecto precisó la Corte en Sentencia T- 803 de 2013: *"La categoría de mujer cabeza de familia busca entonces "preservar condiciones dignas de vida a los menores y personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta a cargo de ella, al tiempo que se pretende apoyar a la mujer a soportar la pesada carga que por razones, sociales, culturales e históricas han tenido que asumir, abriéndoles oportunidades en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal y garantizándoles acceso a ciertos recursos escasos". Tal condición encierra el cuidado de los niños y de personas indefensas bajo su custodia, lo que repercute en los miembros de la familia, e implica de igual manera, por vía de interpretación, la protección hacia el hombre que se encuentre en situación similar".*

7.1. Como se desprende de los antecedentes, el Defensor del Pueblo Regional Boyacá presentó acción de tutela en calidad de agente oficioso de la señora María Uvaldina Niño Torres contra la Alcaldía Municipal de Tunja. En la cual expresó que su agenciada (i) es vendedora informal desde hace 18 años, para lo cual, cuenta con una licencia de ASOVENTEL, que en varias oportunidades ha sido renovada[67]; (ii) padece cáncer papilar de tiroides[68], por lo que desde el mes de enero del presente año no ha podido trabajar y (iii) es madre cabeza de familia.

Indicó que la única fuente de ingresos de la señora Niño son las ventas informales y debido a su estado de salud no ha podido trabajar desde el mes de enero de 2017, afectandose con ello su mínimo vital y el de su núcleo familiar. Por esta razón, Leidy Marcela Camargo Niño, hija de la agenciada, se vio en la obligación de ocupar el lugar de su madre como trabajadora informal. El 24 de febrero de 2017 la accionante solicitó a la Secretaría de Gobierno de Tunja un permiso para que su hija pudiera reemplazarla en su puesto de trabajo por unos meses mientras recupera su estado de salud[69].

La Secretaría de Gobierno negó dicha solicitud argumentando que en la actualidad se está llevando a cabo el proceso de recuperación del espacio público en cumplimiento del plan de desarrollo "Tunja en equipo 2016-2019", por lo que no se están concediendo permisos para ocupar el espacio público[70]. En palabras de la Secretaría de Gobierno:

> "(…) su solicitud de trabajo para su hija o reemplazo no es viable para la POLÍTICA PÚBLICA de recuperación a la indebida ocupación, promoción o facilitación del Espacio Público o por cualquier otro comportamiento o conducta contrario a la buena convivencia según el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, resaltándose que en la actualidad esta administración no otorga permiso especial alguno (…) a aquellas personas que realizan venta informal de productos, igualmente la administración no cobra por el espacio, ni renueva cualquier tipo de ocupación o funcionamiento de actividades de comercio en andenes, plazas (…). De otra parte, a la fecha la administración se encuentra dando cumplimiento a acciones y gestiones ordenadas en el Fallo de Acción Popular

[67] Folios 34 a 36 del cuaderno de revisión.
[68] A folios 11 a 17, obra copia de la historia clínica de la accionante, donde se indica que el 24 de enero de 2017 se le diagnosticó cáncer papilar de tiroides.
[69] Folio 18.
[70] Folios 19 a 21.

> radicado bajo Núm. 2004-0063 que cursa en el Despacho del señor Magistrado FELIX RODRÍGUEZ RIVEROS del Tribunal Administrativo de Boyacá, frente a la situación de Espacio Público en el Centro Histórico de la ciudad"[71].

Pese a lo anterior, la hija de la agenciada empezó a trabajar como vendedora informal. Sin embargo, la Secretaria de la asociación ASOVENTEL afirmó que los policías del sector no le permiten a Leidy Marcela Camargo Niño trabajar en el puesto de ventas informales. Resaltó que *"fue por eso que nuestra afiliada puso esta tutela porque los señores policías que les colaboran a los de espacio público no le dejan trabajar la hija, en presencia mía el patrullero Carlos Cuervo Bustos y otra señora que pertenecen a la policía de la unidad ESTUN, le dijo que no podía trabajar que ella no estaba en ninguna asociación o cooperativa de vendedores de la calle a lo que la chica le respondía que ella estaba trabajando porque la madre estaba enferma y no podía salir a trabajar a lo que le contestaron los señores policías que a ellos no les importaba si la mamá estaba enferma que como la mamá era la que figuraba en el carnet (sic) ella era la que tenía que estar trabajando (…)"*[72].

Ahora bien, en el escrito allegado el 17 de octubre de 2017 por el apoderado especial del municipio de Tunja, este indicó que en la actualidad se cuenta con un censo de los vendedores informales que ocupan la plazoleta de San Ignacio, en el cual no se encuentra la señora María Uvaldina Niño Torres[73].

Adicionalmente, adujo que la administración municipal se ha comprometido con la reubicación de los vendedores informales que ocupan el espacio público del Centro Histórico de la ciudad de Tunja. En este sentido, la Secretaría de Gobierno, Oficina Asesora de Planeación, Secretaría de Desarrollo están trabajando en "*el proyecto de intervención en el espacio público denominado "proyecto de infraestructura del Plan Bicentenario Fase I y II parcial"* [74], el cual pretende el embellecimiento del Centro Histórico de Tunja. Finalmente, indicó que la Alcaldía desconoce la Asociación de Vendedores de Minutos de celular –ASOVENTEL- [75].

---

[71] Folio 21.
[72] Folio 38 del cuaderno de revisión.
[73] Folios 49 a 53 del cuaderno de revisión.
[74] Ibídem.
[75] Folio 61 del cuaderno de revisión.

7.2. De las consideraciones esgrimidas por las partes del proceso, la Sala advierte que mientras el agente oficioso de la señora María Uvaldina Niño Torres aduce que la autoridad accionada vulneró con su actuación los derechos fundamentales de su representada, ésta última, por el contrario considera que la protección y recuperación del espacio público del Centro Histórico de Tunja se enmarca en el cumplimiento del Plan de Desarrollo denominado "Tunja en equipo 2016-2019", siendo este un asunto prioritario de la Alcaldía que se está ejecutando de la mano de programas dirigidos a la población afectada con la recuperación y protección del mismo.

En este orden de ideas, en el expediente hay evidencias de que la Alcaldía Municipal de Tunja ha desplegado actuaciones tendientes a la recuperación del espacio público de la ciudad. Para lo cual ha efectuado una serie de actividades con los vendedores informales del Centro Histórico de la ciudad de Tunja, donde se les ha brindado información relativa a la formalización económica, ofertas educativas, subsidios de vivienda[76].

7.3. A la luz de lo expuesto, la problemática constitucional a resolver por la Sala Octava de Revisión radica en la negativa de la entidad accionada de conceder el permiso temporal solicitado por la señora María Uvaldina Niño Torres que le permita a su hija ocupar su lugar como trabajadora informal, mientras se recupera del cáncer papilar de tiroides que padece.

De igual manera, establecer si, a raíz de lo probado en el proceso, corresponde extender la protección, si a ella hay lugar, a los derechos fundamentales de la hija quien ha subrogado a su señora madre en todas las obligaciones que ésta estaba asumiendo antes de la enfermedad, en relación con el mantenimiento de la unidad familiar.

Lo anterior, impone la necesidad de determinar si en este caso concreto la autoridad encargada de ejecutar las medidas de recuperación del espacio público ha actuado conforme a las reglas establecidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional relativas a la protección del derecho al trabajo y al principio de confianza legítima de los vendedores informales frente a la recuperación del espacio público y a la especial protección de las madres cabeza de familia en el ordenamiento jurídico colombiano o por el contrario ha quebrantado los derechos fundamentales de la accionante.

---

[76] Folios 51 a 61.

7.4. A continuación, la Sala verificará si en esta oportunidad estamos en un escenario en el que resulta aplicable el principio de confianza legítima. Para tal efecto, se estudiará el cumplimiento de los criterios fijados en la Sentencia T-729 de 2006 por la Corte Constitucional, a saber: (i) que exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) que se presente una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos; (iii) que se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes; y (iv) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad.

7.5. Del escrito de contestación de la acción de tutela y de las pruebas allegadas por la Alcaldía Municipal de Tunja, así como de la respuesta concedida a la solicitud de la accionante por parte de la Secretaría de Gobierno, se desprende lo siguiente:

7.5.1. En la ciudad de Tunja se está llevando a cabo el plan de desarrollo denominado "Tunja en equipo 2016-2019", en el cual se establecieron las pautas y parámetros de protección y recuperación del espacio público, especialmente del Centro Histórico.

7.5.2. La recuperación del espacio público ha generado, como se evidencia en el caso de la señora María Uvaldina Niño Torres, un cambio en la relación de la agenciada con la administración municipal, pues desde el año 1998 hasta la fecha ha trabajado como vendedora informal en el Centro Histórico de Tunja.

7.5.3. El programa de recuperación y protección del espacio público inició en el año 2004[77], es decir, 6 años después de que la accionante inició su trabajo como vendedora informal en la Plazoleta de San Ignacio.

Si bien la señora Torres no cuenta con un documento que acredite tener la aceptación por parte de la administración municipal de su actividad como vendedora informal, se evidencia su buena fe en la ocupación del espacio público al (i) pedir una autorización a la Secretaría de Gobierno para que su hija pudiera reemplazarla en su labor. Adicionalmente, (ii) en el expediente obra copia de la declaración extrajuicio de la accionante en la cual afirma su condición de vendedora informal desde hace 18

[77] Folio 54 del cuaderno de revisión.

años[78]. Asimismo, (iii) en la carta dirigida por la Secretaria y representante de ASOVENTEL al Secretario de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Tunja se afirma que la señora María Uvaldina Niño Torres pertenece a la asociación por ella representada[79]. Finalmente, (iv) el que las autoridades de policía le hayan impuesto dos comparendos a Leidy Marcela Camargo Niño[80], por no contar con el permiso para trabajar en el espacio público, en remplazo de su madre, es una muestra inequívoca que la administración pública ha aceptado tácitamente que María Uvaldina Niño Torres ejerce la actividad de comercio informal bajo la aquiescencia de la administración[81].

De lo expuesto, la Sala Octava de Revisión colige que en el caso concreto concurren los elementos fácticos descritos por la jurisprudencia constitucional para predicar la vigencia del principio de confianza legítima.

7.6. Como se indicó en la jurisprudencia reseñada en esta providencia (Supra 5.3.2.), cuando se llevan a cabo medidas que implican el desalojo de vendedores ambulantes que se encuentran ocupando el espacio público, los efectos negativos de este tipo de políticas públicas deben ser contrarrestados mediante la implementación de programas, planes o políticas públicas que brinden a sus ocupantes otras alternativas de empleo que les permitan generar ingresos de forma independiente. Los cuales deben, a su turno, estar fundados en un análisis de la situación económica y social de quienes se ven obligados a desalojar el espacio donde ejercen sus actividades. En la Sentencia T-067 de 2017 esta Corporación hizo referencia a los programas de apoyo económico que debe brindar el Estado a los vendedores informales sujetos a reubicación, en palabras de la Corte:

> "El programa de apoyo económico que debe proveer el Estado a los vendedores informales que va a reubicar forzosamente, tiene que partir de un entendimiento integral de las características especiales de la población objetivo. Una solución que radique simplemente en asegurar un ingreso mensual o en otorgar un cheque como préstamo para poner al

[78] Folio 27.
[79] Folio 45 del cuaderno de revisión.
[80] En el escrito de tutela, el Defensor del Pueblo Regional Boyacá afirmó que "por no tener permiso como vendedora ambulante y trabajar en el espacio público, le fueron impuestos dos comparendos a la hija de la actora, quien se encuentra reemplazándola por su situación de salud" (folio 1 a 2).
[81] La Constitución en su artículo 83 consagró, tratándose de la protección y aplicación de los derechos, que las actuaciones de los particulares se presumen ceñidas a los postulados de la buena fe. En esta medida, *"cuando una persona acude al juez constitucional buscando la protección de sus derechos fundamentales se encuentra respaldada por la presunción de veracidad"* (Sentencia T-601 de 2009).

> vendedor reubicado a participar en un programa de emprendimiento, es una solución parcial, totalizante y que desconoce el derecho fundamental del que son titulares los vendedores informales para construir sus propios estándares de vida. En estos casos la constitucionalidad de los programas de reubicación no está supeditada solamente a su planteamiento o a su provisión. Depende también de la efectividad de su implementación".

En la sentencia precitada, esta Corporación indicó que el requisito de evaluar la realidad social sobre la que el programa de reubicación ha de impactar la obligación de *"conocer quiénes conforman la población objetivo del desalojo, si son considerados sujetos de especial protección constitucional (…). También deberán evaluarse aspectos como los deberes de cuidado que tiene cada miembro de la población objetivo y las características sociales y familiares de cada uno de sus miembros".*

7.7. Sin embargo, de la información obrante en el expediente es posible concluir que la Alcaldía Municipal de Tunja no analizó el contexto económico, social ni personal de María Uvaldina Niño Torres y su grupo familiar como lo impone la jurisprudencia constitucional (Supra 5); pues de haberlo hecho habría identificado que la señora Torres está luchando contra un cáncer que le fue diagnosticado en enero de 2017 y es por esa coyuntura que Leidy Marcela Camargo, hija de la accionante, se ha visto obligada a ocupar su lugar en el puesto de ventas informales.

A esta conclusión se llega tras analizar la situación de la accionante y su núcleo familiar, la cual, como se indicó en el párrafo anterior, no fue estudiada en detalle por parte de las autoridades municipales encargadas de brindar alternativas económicas y laborales para los vendedores informales en el proceso de recuperación del espacio público de Tunja. Tal conclusión se sustenta en lo siguiente:

En primer lugar, en la respuesta emitida por parte de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Tunja, ante la solicitud de la accionante para que sea su hija quien trabaje en las ventas informales, se hizo referencia de forma general a los vendedores informales y a la política pública de recuperación del espacio público, sin advertirse alguna consideración relativa a la situación, económica o familiar de la agenciada.

En segundo lugar, la información allegada por el apoderado especial del municipio de Tunja – Alcaldía Municipal de Tunja-que da cuenta de las actividades desarrolladas por la autoridad municipal y demás entidades a

cargo de la recuperación y protección del espacio público, permitió a la Sala constatar lo siguiente:

(i) se realizó un censo de los vendedores informales, pero en este no se indican las fechas en las cuales se efectuó, ni la forma en que el mismo se llevó a cabo, pues en el informe solo consta el nombre de la persona, su número de cédula y la zona del espacio público ocupada[82]. Lo cual impide a la Sala verificar si el mecanismo de focalización utilizado por la Alcaldía identifica entre la población vulnerable aquellas personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta (mujeres, minorías étnicas, personas en condición de discapacidad, víctimas del desplazamiento forzado, entre otros)[83]. Asimismo, en el censo no se encuentra la señora María Uvaldina Niño Torres como vendedora informal del Centro Histórico de Tunja.

(ii) Se expone el estado actual del programa de recuperación del espacio público, a saber: soluciones de vivienda, entrega de chalecos para identificar a los vendedores ambulantes, programas de formación en el área de la salud, encuestas para determinar el nivel de escolaridad. Sin embargo, de las alternativas ofrecidas a los vendedores informales no hay constancia de como ha sido su implementación, quienes son los beneficiarios, desde cuando se están implementando y en qué etapa de cumplimiento se encuentran.

(iii) No se evidenció la formulación y diseño de medidas a favor de las madres cabeza de familia ocupantes del espacio público, que por ser sujetos de especial protección constitucional son acreedoras de un trato especial por parte del Estado.

7.8. En este orden de ideas, la Sala no puede pasar por alto que la Corte Constitucional, en varias providencias ha reconocido las falencias que presentan los sistemas de manejo de información, censos, o mecanismos de focalización, en cuanto a la identificación de población que se encuentra en condición de mayor vulnerabilidad dentro de los grupos marginados. Por ejemplo, la Corte Constitucional en la Sentencia T-291 de 2009, respecto del grupo compuesto por recicladores indicó:

> "Lo anterior muestra de manera incuestionable que los actores hacen parte de un grupo marginado y discriminado, frente al cual, como bien lo ha señalado la jurisprudencia, las autoridades deben no sólo abstenerse de perpetuar y agravar su

[82] Folio 49 a 53 del cuaderno de revisión.
[83] Ver Sentencia T-386 de 2013.

> situación, sino la de realizar actuaciones positivas para promover su status en la sociedad y mejorar sus condiciones de vida. El hecho de que no se cuente con un censo que especifique quienes son los miembros individuales que componen un grupo marginado o discriminado, no desvirtúa la existencia del mismo. Tal apreciación llevaría al absurdo de señalar que el Estado no debería adoptar, por ejemplo, medidas a favor de las mujeres, o de las minorías étnicas, porque no es posible determinar con precisión cuáles son las mujeres o los miembros de minorías étnicas a proteger; o estimar que no es posible beneficiar a la población desplazada, mientras subsistan los altos índices de subregistro. La presencia de un grupo marginado o discriminado, no se analiza a partir de la diligencia que haya podido tener la administración para censarlo; se mide a partir de hechos objetivos como los que se acaban de señalar".

Posteriormente, en la Sentencia T-386 de 2013, la Corte afirmó que *"los mecanismos de identificación de la población en situación de vulnerabilidad, en algunas ocasiones, no logran identificar las particularidades existentes al interior de tales grupos, ocasionando la invisibilización de ciertas situaciones, como por ejemplo el no inscribir a las mujeres, porque en la mayoría de los casos no se oye su voz al realizar los censos, sino que quien se interroga es el hombre"*.

7.9. Es palmario para la Sala de Revisión que el no autorizar de forma temporal a Leidy Marcela Camargo Niño para que ejerza como vendedora ambulante en lugar de su madre, así como el hecho de que no se le hayan ofrecido a la accionante oportunidades de reubicación, otras fuentes de empleo o medios alternativos para generar ingresos, torna en desproporcionada la actuación desplegada por la entidad accionada, en tanto, deja a la familia de la accionante sin un medio de subsistencia, desconociendo la especial protección que es titular la accionante por tratarse de una mujer en estado de debilidad manifiesta por su delicado estado de salud, madre cabeza de hogar y vendedora informal.

7.10. Adicionalmente, afirmar, como lo hizo la entidad accionada, *"que no les consta que la señora María Uvaldina Niño Torres haya trabajado como vendedora ambulante en la esquina de Davivienda de la Plazoleta de San Ignacio*"[84], no es una razón suficiente para excluirla de los beneficios establecidos para los vendedores informales de la ciudad de Tunja, pues como se indicó previamente, los mecanismos de focalización

[84] Folio 36 a 54.

que permiten a la administración determinar el grupo poblacional a intervenir puede presentar falencias y tales fallas no pueden ser imputadas y soportadas por los ciudadanos.

7.11. En resumen, se advierte que la autoridad accionada está adelantado políticas, programas y medidas de recuperación del espacio público atendiendo a los deberes que le competen[85]. No obstante, a la luz de las pruebas que obran en el expediente, la administración municipal de Tunja no previó mecanismos para contrarrestar los efectos negativos que esta tiene en los vendedores informales. Desconociendo con ello que los vendedores informales han sido considerados por la Corte Constitucional como población en situación de vulnerabilidad a quienes el Estado debe brindar un trato digno y especial en atención a su situación y en aras de evitar que su estado de marginación social se torne cada vez más grave y se les impida el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

7.12. Para la Sala Octava de Revisión es palmario que no autorizar a la hija de la señora María Uvaldina Niño Torres para que ocupe su lugar como vendedora informal, sobre la base de que no se puede conceder ningún permiso para ocupar el espacio público, significa dejar a la accionante y a su núcleo familiar sin una alternativa que les permita satisfacer sus necesidades más básicas.

Por tanto, en aplicación del principio de igualdad material, tantas veces mencionado en esta providencia, el cual impone la obligación de remover los obstáculos que impiden la consecución de la igualdad real, la Alcaldía Municipal de Tunja debe incorporar a la accionante y, por consiguiente, a su hija Leidy Marcela Camargo Niño, como beneficiarias de los programas o medidas de recuperación del espacio público que se estén llevando a cabo por la administración, en aplicación del principio de confianza legítima. En este punto se debe precisar que dicho principio se predica tanto de la agenciada como de su hija Leidy Marcela Camargo Niño, la cual debido a las circunstancias personales de su madre y a la ausencia de otra persona que pueda velar por el bienestar de la familia se ha visto en la obligación de ocupar el puesto de su madre en el mercado informal con el fin de cubrir las necesidades básicas del grupo familiar y aquellas adicionales generadas con la sobreviniente enfermedad de aquella.

7.13. Con base en el análisis desarrollado, la Sala Octava de Revisión concluye que la autoridad accionada desconoció los derechos

[85] A folio 54 obra un CD remitido por la Alcaldía Municipal de Tunja, el cual incluye un registro fotográfico de las labores realizadas por dicha autoridad en el espacio público.

fundamentales al mínimo vital, al trabajo y al principio de confianza legítima de la señora María Uvaldina Niño Torres, al negar la autorización para que su hija la reemplazara en el puesto de ventas informales, así como al no incluirla en los planes y programas propios del proceso de recuperación del espacio público pese a que durante los últimos 18 años derivó su sustento y el de su familia de la venta de minutos y helados en calidad de vendedora informal por no haber sido censada.

Tal vulneración se predica también de los derechos fundamentales de LEIDY MARCELA CAMARGO NIÑO, hija de la accionante, concretamente de sus derechos al mínimo vital y al trabajo, los cuales se han visto amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas accionadas al impedirle trabajar como vendedora informal en reemplazo de su madre.

Por tal motivo, la Corte ordenará a la Alcaldía Municipal de Tunja, simultáneamente con la protección de los derechos de la agenciada, idéntica protección de los correlativos derechos de LEIDY MARCELA CAMARGO NIÑO, a quien además se autorizará a recibir temporalmente el beneficio de los programas que la autoridad municipal reconozca a favor de su señora madre.

8. Órdenes a proferir

8.1. Por las razones expuestas, la Sala Octava de Revisión revocará la sentencia de tutela proferida en primera instancia por el Juzgado Primero Civil Municipal de Tunja el treinta y uno (31) de marzo de dos mil diecisiete (2017), mediante la cual negó el amparo solicitado por el Defensor Regional del Pueblo Boyacá agenciando los derechos de la señora María Uvaldina Niño Torres, al considerar que no se advirtió violación de los derechos fundamentales de la accionante pues *"no aparece probado dentro del proceso (...) que la señora María Uvaldina Niño Torres cuente con permisos para laborar como vendedora ambulante en el centro Histórico de la ciudad, como tampoco que lo haga a nombre de la asociación de vendedores de minutos de celular Seccional Tunja- ASOVENTEL"*[86].

En su lugar, se protegerán los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo, y el principio de confianza legítima de la accionante y su hija Leidy Marcela Camargo Niño.

---

[86] Folio 61.

8.2. En vista de lo anterior, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Tunja que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, inscriba en el censo de vendedores informales de la ciudad de Tunja a las ciudadanas MARÍA UVALDINA NIÑO TORRES y LEIDY MARCELA CAMARGO NIÑO, en tanto identificarlas mediante este mecanismo de focalización garantiza la protección de sus derechos y beneficios consagrados para los vendedores informales de la ciudad de Tunja.

8.3. Asimismo, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Tunja que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta sentencia proceda a estudiar y verificar la situación personal, familiar, social y económica de la señora María Uvaldina Niño Torres y Leidy Marcela Camargo Niño, y con base en dicha información, les ofrezca en un término no superior a treinta (30) días una alternativa económica, laboral o de reubicación en la que se tenga presente (i) la condición de madre cabeza de familia de la accionante y (ii) el estado de debilidad manifiesta debido al cáncer papilar de tiroides que padece. (iii) la sustitución que ha hecho Leidy Marcela Camargo Niño de las responsabilidades de mantenimiento de la unidad familiar en cabeza de su señora madre antes de la enfermedad. En aras de asegurar que las alternativas económicas ofrecidas a la agenciada y su hija correspondan a su realidad social y económica.

8.4. Adicionalmente, debido al estado de salud actual de la agenciada y a la crítica situación económica de su familia, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Tunja que, mientras la señora MARÍA UVALDINA NIÑO TORRES supera la enfermedad que la aqueja será su hija, LEIDY MARCELA CAMARGO NIÑO, la beneficiaria temporal de los programas que la autoridad municipal reconozca a favor de la señora Niño Torres, sin perjuicio de los derechos que, según las consideraciones anteriores, se están reconociendo en la presente providencia y cuya protección se está ordenando, directamente a favor de Leidy Marcela Camargo Niño.

8.5. Finalmente, se ordenará remitir copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo para que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, verifique el cumplimiento de lo dispuesto en esta providencia, con el fin de garantizar los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y el principio de confianza legítima de la ciudadana María Uvaldina Niño Torres y Leidy Marcela Camargo Niño.

9. Síntesis

9.1. En la presente oportunidad la Sala Octava de Revisión examinó la acción de tutela formulada por el Defensor del Pueblo Regional Boyacá, actuando como agente oficioso de la señora María Uvaldina Niño Torres contra la Alcaldía Municipal de Tunja por la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y el principio de confianza legítima, al habérsele negado el permiso para que su hija Leidy Marcela Camargo Niño pudiera reemplazarla en el puesto de ventas informales en la ciudad de Tunja mientras su madre se recupera del cáncer papilar de tiroides que padece en la actualidad.

9.2. Para lograr un adecuado entendimiento de la controversia, se estudió, (i) la procedencia de la acción de tutela interpuesta por el Defensor del Pueblo para agenciar los derechos de la señora María Uvaldina Niño Torres; (ii) la procedencia de la acción de tutela para proteger los derechos de los vendedores informales; (iii) la tensión existente entre el deber del Estado de velar por la protección del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes; y (iv) la especial protección que brinda el ordenamiento jurídico a las madres cabeza de familia.

9.3. A partir de lo anterior, se constató que en el caso objeto de estudio se cumplieron los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, razón por la cual, se pasó a examinar si la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales de la señora María Uvaldina Niño Torres al no conceder el permiso para que su hija, Leidy Marcela Camargo Niño, pueda trabajar en el espacio público en reemplazo de su madre.

9.4. Se expresó que si bien la Alcaldía tiene la obligación de velar por el adecuado uso del espacio público, conforme al principio de la confianza legítima y a su deber de protección de los derechos de quienes subsisten gracias al comercio informal, tiene también que diseñar políticas reubicación, restablecimiento y compensación a favor de quienes puedan resultar afectados con la recuperación del espacio público para la comunidad a ser desalojada o reubicada. Circunstancia que no logró acreditarse en esta oportunidad, pues de las pruebas allegadas al proceso se desprende que la Alcaldía no verificó la situación particular de la accionante y de su grupo familiar para brindarle alternativas idóneas de mínima subsistencia en un marco de dignidad.

9.5. De igual manera se concluyó que dado que Leidy Marcela Camargo Niño sustituyó a su señora madre María Uvaldina Niño Torres en sus obligaciones tendientes a suplir las necesidades básicas del núcleo familiar, también halló personalmente vulnerados sus derechos

fundamentales con la negativa de las autoridades a concederle el permiso para ejercer su ocupación.

9.6. En esta medida, se determinó que tanto a la accionante como a su hija, le fueron vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y el principio de confianza legítima.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia de tutela proferida en primera instancia por el Juzgado Primero Civil Municipal de Tunja el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete (2017), mediante la cual se negó el amparo constitucional invocado por la ciudadana MARÍA UVALDINA NIÑO TORRES. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y el principio de confianza legítima de la agenciada y de su hija LEIDY MARCELA CAMARGO NIÑO, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

Segundo.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Tunja que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, inscriba en el censo de vendedores informales de la Plazoleta de San Ignacio de la ciudad de Tunja a MARÍA UVALDINA NIÑO TORRES y LEIDY MARCELA CAMARGO NIÑO.

Tercero.- En consecuencia, **ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Tunja que, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta sentencia estudie y verifique la situación personal, familiar, social y económica de MARÍA UVALDINA NIÑO TORRES y LEIDY MARCELA CAMARGO NIÑO y con base en dicho estudio le ofrezca, en un término no superior a treinta (30) días, una alternativa económica, laboral o de reubicación en la que se tenga presente (i) la condición de madre cabeza de familia de la accionante; (ii) el estado de debilidad manifiesta debido al cáncer papilar de tiroides que padece; (iii) la sustitución que ha hecho Leidy Marcela Camargo Niño de las responsabilidades de mantenimiento de la unidad familiar en cabeza de su señora madre antes de la enfermedad.

Cuarto.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Tunja que, mientras la señora MARÍA UVALDINA NIÑO TORRES supera la enfermedad que la aqueja será su hija, LEIDY MARCELA CAMARGO NIÑO, quien a su nombre recibirá temporalmente el beneficio de los programas que la autoridad municipal reconozca a favor de su madre MARÍA UVALDINA NIÑO TORRES, sin perjuicio de los demás derechos que directamente se reconocen a LEIDY MARCELA CAMARGO NIÑO de conformidad con el presente proveído.

Quinto.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **ORDENAR** a la Defensoría del Pueblo que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, verifique el cumplimiento de lo dispuesto en esta providencia, a efecto de materializar la eficacia de los derechos fundamentales amparados a favor de las ciudadanas MARÍA UVALDINA NIÑO TORRES y LEIDY MARCELA CAMARGO NIÑO.

Sexto.- Por Secretaría General de la Corte, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con aclaración de voto

ROCIO LOAIZA MILÍAN
Secretaria General(e)

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO CARLOS BERNAL PULIDO

Sentencia: T-701 de 2017

Expediente T-6.269.468

Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS

En atención a la decisión adoptada por la Sala Octava de Revisión de Tutela en la sentencia T-701 de veintiocho (28) de noviembre de 2017, en el expediente de la referencia, me permito presentar Salvamento de Voto, toda vez que estoy en desacuerdo con la decisión de revocar la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Primero Civil Municipal de Tunja, el 31 de marzo de 2017, para en su lugar, amparar los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y el principio de confianza legítima invocados por la señora María Uvaldina Niño Torres y su hija Leidy Marcela Camargo Niño, básicamente por las siguientes razones:

1. En lo atinente al requisito de procedibilidad genérico de legitimación en la causa por activa, se observó que el Defensor del Pueblo Regional de Boyacá presentó acción de tutela, en calidad de agente oficioso, de la señora María Uvaldina Niño Torres, por cuanto, le habían negado el permiso a la hija de la tutelante, Leidy Marcela Camargo Niño, para que la reemplazaran en el puesto de ventas ambulante.

Al respecto, debe destacarse que el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispuso que *"se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa".* No obstante, se observa que pese a que la señora María Uvaldina padece una grave enfermedad, lo cierto es que el permiso –se insiste– se lo negaron fue a su hija, quien además cuenta con 20 años de edad, esto es, se trata de una persona mayor de edad, que no se encuentra en condición de vulnerabilidad o, por lo menos, dicha condición no se acreditó dentro del presente proceso, para justificar el agenciamiento de sus derechos por un tercero.

2. De otro lado, me encuentro en desacuerdo con el amparo del principio de confianza legítima, habida consideración de que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que tanto la buena fe como el citado principio le imponen a las autoridades y a los particulares el deber de ser

coherentes en sus actuaciones y respetar los compromisos adquiridos en sus acuerdos y convenios[87].

En consonancia con lo anterior, la sentencia T-617 de 1995 manifestó que la buena fe incorpora el valor ético de la confianza y, en tal sentido, explicó que, *"tanto la administración como los administrados deben actuar conforme a las exigencias de la buena fe, sin olvidar 'que el derecho nunca debe ser manejado de espaldas a su fundamento ético que debe ser el factor informante y espiritualizador'. Lo anterior implica que, así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas"*[88].

Ante tal perspectiva jurisprudencial, en el presente caso la señora María Uvaldina, al parecer, **NO contaba** con un permiso para ejercer su actividad de vendedora ambulante en la Plazoleta San Ignacio de la ciudad de Tunja, a fin de determinar, por lo que, estimo que no se desconoció dicho principio, debido a que para que proceda el amparo de este principio se requiere de que se hubiere actuado con buena fe exenta de culpa.

3. Por último, no comparto que en la decisión de tutela se esté otorgando un amparo, de manera definitiva, por cuanto, en el presente caso, se está en presencia de un acto administrativo que negó el permiso a la señora Leidy Marcela Camargo Niño, razón por la cual, esta actuación administrativa es cuestionable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin que el caso se ofrezcan razones que justifiquen la flexibilidad de este requisito. Más aún cuando, la política de recuperación del espacio público de la Administración Municipal de Tunja obedece al cumplimiento de la decisión dentro del proceso de una acción popular.

Respetuosamente,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

---

[87] Corte Constitucional, sentencia T-642 de 2004.
[88] Corte Constitucional, sentencia T-617 de 1995.