

**POLÍTICAS PÚBLICAS GARANTES DEL “TRABAJO DECENTE” DE LOS  
VENEDORES INFORMALES OCUPANTES DEL ESPACIO PÚBLICO EN  
CARTAGENA**



**ESTUDIANTES**

**NATHALIA CASSERES CARRASCAL**

**KATHERINE JIMÉNEZ MALAMBO**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**

**JULIO 2019**

**POLÍTICAS PÚBLICAS GARANTES DEL “TRABAJO DECENTE” DE LOS  
VENEDORES INFORMALES OCUPANTES DEL ESPACIO PÚBLICO EN  
CARTAGENA**

**TESIS DE GRADO COMO REQUISITO PARA OPTAR EL TÍTULO DE  
ABOGADA**

**DOCENTE ASESOR: ELFA LUZ MEJÍA MERCADO**

**PROGRAMA DE DERECHO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios, a nuestras familias, amigos y profesores. A nuestra Alma Mater, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y su Departamento de Investigaciones. A nuestro querido Semillero de Políticas Públicas Participación y Desarrollo. A todo aquel que confió en nosotras, escuchó nuestras ideas y nos alentó a trabajar y estudiar con empeño.

## **DEDICATORIA**

A todo aquel vendedor informal que diariamente lucha en las calles por conseguir el pan de cada día.

## **Glosario**

**CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social

**ODS:** Objetivos De Desarrollo Sostenible

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**RUV:** Registro Único de Vendedores Informales

## Tabla De Contenido

Resumen .....	6
Introducción.....	8
Desarrollo .....	11
1. Espacio público: nociones y características.....	11
1.1. Marco jurídico del espacio público.....	20
2. Trabajo decente y digno como Objetivo de Desarrollo Sostenible .....	29
3. Ocupación Del Espacio Público Por Vendedores Informales .....	38
3.1. Conceptos Claves.....	38
3.1 Contexto Internacional y Nacional .....	39
3.2 Contexto del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.....	49
4 Relación y Diferencia Entre Política Pública y Jurisprudencia .....	54
4.1 Política pública en Cartagena conforme a la Jurisprudencia Constitucional.....	60
5 Principales parámetros de la política de Cartagena de Vendedores informales ocupantes del espacio público para la garantía del trabajo decente y digno.....	64
5.1 Confianza legítima.....	65
5.2 Enfoque diferencial.....	67
5.3 Clasificación de vendedores informales .....	68
5.4 Reubicación de vendedores .....	69
5.5 Trabajo decente y digno.....	71
Conclusiones.....	73

### **Resumen**

La presente investigación se centra en analizar la tensión surgida entre el derecho colectivo al espacio público y el derecho fundamental al trabajo de los vendedores informales que lo ocupan, para lo cual se realizó un rastreo doctrinal y jurídico de ambos derechos de cara al estudio de las políticas públicas de índole nacional y local para su tratamiento. A través de un minucioso estudio bibliográfico de los términos espacio público, trabajo digno y decente, se pudo establecer que, dado el carácter dinámico y complejo del espacio público, por un lado, y el carácter fundamental y de accesibilidad del trabajo digno y decente, por el otro, las tensiones en derecho se generan por los intereses diametralmente opuestos que estos persiguen. En la ciudad se presenta este déficit, por lo cual es necesario que su política pública de recuperación de espacio público prevea acciones positivas a favor de los vendedores informales bajo el respeto al principio de confianza legítima, garantizando el enfoque diferencial e incrementando las medidas de reubicación, todo esto para constituirse como una política garantista y propia de un estado social de derecho.

### **Abstract**

The present investigation focuses on the analysis of the tension that derives from the collective right to access public space and the fundamental right of work for informal vendors who, from a doctrinal and legal tracking of both rights and the study of public national and local policies for their treatment. Through a thorough bibliographical study of the terms public space, decent and decent work, we can establish that, given the dynamic and complex nature of the public space, on

the one hand, and the fundamental and accessible character of decent and decent work, on the other hand, the tensions are present due the interests diametrically opposed in it's pursues. This deficit is present in the city of Cartagena, which is why in its policy of recovering public space, it is necessary to take positive actions in favor of informal vendors, respecting the principle of legitimate expectations, guaranteeing a differential approach and increasing relocation measures. this to be constituted as a guaranteed policy and proper to a social state of law

### **Palabras Claves**

Cartagena de Indias, Política pública, Trabajo digno y decente, Formalización laboral, Espacio público, Vendedores informales.

### **Key Words**

Cartagena de Indias, Public politics, Decent work, Labor formalization, Public Space, Informal Sellers.

## **Introducción**

El concepto de espacio es amplio y contempla diversas dimensiones. Para entenderlo a cabalidad hay que partir del rechazo de su concepción como “contenedor” en el que se sitúan los objetos, y entender que se trata de un soporte para la relación entre objetos (Leal, 1997, pág. 23). Dentro del espacio se dan prácticas concretas de flujos materiales, transferencias e interacciones. No debe relacionarse este concepto con el dominio del estado que lo administra, ordena y controla, sino con la siempre dinámica y fluida interacción entre lo local y lo global, lo individual y lo colectivo, lo privado y lo público, y entre resistencia y dominación (Oslender, 2002) .

Se puede entender entonces que en el interior del espacio público se desarrollan múltiples relaciones e interacciones, entre ellas, políticas, sociales, culturales y económicas. Dentro de esta última se puede destacar el uso que se le ha dado al mismo a lo largo de los años, para el ejercicio del comercio, ya sea de manera formal o informal. Es precisamente este aspecto el que guarda relación con la presente investigación, debido a que cuando el espacio público es utilizado para ejercer actividades comerciales, tales como las ventas informales, se genera en derecho una tensión entre los intereses generales de la comunidad que ostenta la titularidad del derecho colectivo al espacio público, y los intereses particulares de aquellas personas, que al no tener otra forma de garantizar su subsistencia, se ven obligados a recurrir al uso de estos espacios para ejercer el comercio informal, y de este modo, obtener ingresos que solventen sus necesidades básicas.

En el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias se evidencia palpablemente esta situación donde se contraponen el espacio público como derecho de la colectividad y el derecho al trabajo de vendedores informales que se ubican en él. Esta tensión se ve reflejada en el progresivo aumento de la ocupación del espacio público por parte de los vendedores informales y en las gestiones de recuperación de espacio público que se han adelantado por parte de las autoridades



distritales, medidas que no resultan ser soluciones de fondo para la situación planteada, pues distan del ideal de hacer efectivas las garantías laborales y la dignidad de esta población.

Ante esta situación, es deber del estado la elaboración de estrategias eficaces a través de una política pública, debido a que posee la obligación de garantizar la integridad del espacio público y su destinación al uso común; pero, simultáneamente tiene el deber de garantizar los derechos fundamentales que están consagrados en la Constitución Política de Colombia, en este caso, el derecho fundamental al trabajo de los vendedores informales quienes en el ejercicio de su oficio hacen presencia en el espacio público. Es válido anotar que el trabajo, conforme a lo establecido en la sentencia C-211/2017, tiene una cuádruple naturaleza, pues la Constitución en su preámbulo y en sus artículos 1°, 25° y 53°, lo consagra como valor, principio, derecho y obligación (Corte Constitucional de Colombia, 2017, pág. 46). Es deber del Estado Colombiano garantizar a sus asociados el trabajo digno y decente, toda vez que este permite a las personas desarrollar sus proyectos de vida de forma autónoma y tener calidad de vida.

Al analizar lo anterior, surge la necesidad de avanzar con el presente proyecto de investigación y desarrollar el siguiente interrogante: **¿Cuáles son los principales lineamientos que deben incluir las Políticas Públicas en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, para garantizar el derecho al trabajo digno y decente de los vendedores informales ocupantes del espacio público?**

El interés por realizar el presente proyecto de investigación surge debido a varios factores, uno de ellos es porque actualmente la ciudad de Cartagena tiene la mirada puesta en el espacio público y en las actividades económicas realizadas en él, tanto formales como informales. Por eso está abierto el debate sobre la apropiación económica del espacio público, figura empleada por empresas privadas para hacer uso de los espacios colectivos, igualmente sobre la legitimidad de

los vendedores informales para ubicarse en plazas y calles por ser el único medio para subsistir y sostener sus hogares. Todo esto se debe a una serie de acontecimientos tales como la aplicación de una medida correctiva a una mujer palenquera vendedora de frutas que se encontraba en una plaza del centro histórico<sup>1</sup> y las protestas y marchas de vendedores informales que surgieron como manifestación social por la inconformidad con lo sucedido, es decir, la presente investigación maneja una temática actual y acorde al contexto Cartagenero.

Por otro lado, es importante que a los esfuerzos que se dediquen para solucionar esta problemática se sume también la academia, toda vez que a través de estos procesos investigativos y sus respectivos resultados se pueden dar aportes idóneos a la administración a la hora de la regulación de las políticas públicas que persigan el adecuado tratamiento para la preservación del espacio público y el respeto por los derechos de los vendedores informales. Así mismo, es importante que la Universidad de Cartagena participe en esta construcción porque es la institución de educación superior tradicional de los cartageneros, de la cual se espera el mayor compromiso por la ciudad y los procesos que ocurren en ella.

Entendiendo la necesidad e importancia de realizar esta investigación, se planteó la siguiente organización, primero, una recolección bibliográfica sobre espacio público, trabajo digno y decente, y sus respectivas políticas públicas, en un contexto internacional, nacional y local, posteriormente, elaboración de análisis de la información recolectada y verificación de resultados obtenidos en los trabajos que anteceden esta investigación, finalmente, todo esto permitió llegar a la última etapa, que consiste en la elaboración del presente informe final y la exposición de

---

<sup>1</sup> Para mayor información consultar: <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/policia-sanciona-tradicional-palenquera-por-vender-frutas-en-cartagena>

conclusiones referentes a los lineamientos que debe incluir una política pública de recuperación del espacio público que respete el trabajo digno y decente de los vendedores informales.

Cabe anotar que el presente trabajo de investigación es un producto del proyecto de investigación “Lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales en el espacio público en el Distrito Turístico y Cultural De Cartagena De Indias” el cual fue aprobado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad de Cartagena. De igual forma, se deriva del trabajo que las autoras han realizado dentro de su semillero de investigación para encuentros regionales como el Nodo Caribe de la Red Jurídica y Socio Jurídica y para encuentros de estudiantes como el realizado por la Universidad Libre de Cartagena.

## **Desarrollo**

### **1. Espacio público: nociones y características**

Para entender la naturaleza y complejidad del término espacio público, en primer lugar, se tratará la noción que ha sido dada al concepto de espacio desde una mirada sociológica.

En este sentido, (Leal, 1997, págs. 22-25) realiza un observación de las distintas perspectivas sociológicas desde las que se ha interpretado el concepto de espacio a través del tiempo, enunciando que para estudiosos como Descartes y Newton, este era concebido como absoluto, continuo, estable e inamovible; mientras que otros pensadores como Leibniz, categorizaron el espacio como algo meramente relativo que no preexiste vacío y que debe ser ocupado; de acuerdo con ello, el espacio no puede concebirse como contenedor de objetos sino como la existencia que sirve de soporte a la relación entre éstos.

Analizando dichos postulados filosóficos y apelando a lo planteado por el pensador clásico George Simmel, quien acogió la idea de que el espacio no es un objeto sino el marco de la acción social, el autor plantea que se puede partir de una concepción de espacio en la que lo principal es la relación entre los sujetos y objetos, la cual permite definir unos parámetros para establecer las características de las sociedades y su evolución temporal.

Siguiendo con este análisis, (Leal, 1997, pág. 28) señala que tal y como lo definió Jean Rémy, la importancia que la sociología le ha dado al espacio ha sido su carácter estructurante, puesto que éste organiza las percepciones que adquieren los sujetos con respecto a los fenómenos sociales, ordenando tales visiones percibidas y situándolas en una relación de la que se apropia el recuerdo.

Desde esta perspectiva sociológica el espacio está intrínsecamente relacionado con el tiempo, como lo esgrime (Oslender, 2002, pág. 2), dicha interrelación, se da en una condición fluida y dinámica en la que el espacio y el tiempo están inscritos en la conducta de la vida social.

En este sentido, el autor alude a la teoría de estructuración y las interacciones complejas y dialécticas entre estructura y acción social expuesta por Giddens, en la que se entienden los sistemas sociales como interacciones entre estructuras y las actividades de sujetos humanos, quienes son además creadores de las mismas, las cuales pueden ser cambiadas, derrotadas, reproducidas o resistidas por parte de éstos. El autor hace referencia a esta teoría para explicar como esa dinámica entre estructuras y sujetos se torna en relaciones necesariamente políticas, que pueden desencadenar en movimientos sociales y luchas.

Frente a la relación espacio-tiempo, Doreen Massey citada por (Portolés, 2015), propone el concepto de espacio-tiempo relacional y acoge la idea de que el espacio es una construcción social,

conciendo que “el movimiento del tiempo es espacial y las conexiones espaciales sólo pueden constituirse temporalmente” (pág. 40).

En esta misma línea, Massey hace alusión a los términos lugar y espacio y los trata igualmente desde una perspectiva relacional, razón por la cual las características que son atribuidas a las relaciones sociales definen también el espacio-lugar y viceversa, de este modo (Portolés) aterriza este postulado a los trabajos realizados por la autora mencionada, y explica que ésta analiza cómo el espacio define las construcciones de género y como dichas construcciones contribuyen en la definición del espacio (pág. 41).

En este orden de ideas, de acuerdo con lo que propone Massey, analizar cómo funcionan las relaciones y cuáles son sus características se convierte en un punto de partida para entender cómo está constituido el espacio-lugar. Así, plantea la importancia de atender a los significados que se negocian en las interrelaciones y las relaciones de poder que las dominan u ordenan, denominadas *geometrías de poder* las cuales se definen en relación con el concepto comprensión espacio temporal (Portolés, 2015, pág. 42).

Retomando lo propuesto por la autora y expuesto por (Portolés) acerca del término lugar, éste debe ser visto desde una perspectiva progresista, es decir, es necesario desprenderse del dualismo espacio-lugar, y en vez de eso, entender que el lugar deriva del espacio, siendo un acontecimiento surgido de él y por tanto es en sí mismo dinámico y se encuentra construido a partir de un conjunto de relaciones simultáneas, procesos y significados (pág. 45).

Resulta importante anotar que de acuerdo con la lectura de las características que le atribuye Doreen Massey al concepto de espacio se deduce que para ésta el mismo se aparta totalmente de las visiones que lo perciben como un ente fijo y estable, y que por el contrario sostiene que su

definición se vincula inevitablemente a lo social, a los cambios históricos y a las relaciones que en él se construyen. Por tanto, el espacio es la posibilidad de la existencia de la multiplicidad, y al ser producto de las relaciones, estará siempre en construcción, en constante movimiento y cambio (Martinez, 2013).

Con lo estudiado hasta ahora se pueden deducir algunos aspectos, entre estos, que la acepción de espacio no puede ser concebida desde un punto de vista absoluto y estático, sino que, es necesario reconocer que éste se constituye en un marco en el cual fluctúan las relaciones entre los sujetos y objetos, debiendo entonces ser analizado desde un contexto político y social. Esta acepción de espacio se contrapone a aquella que lo concibe como un mero contenedor de objetos o un ente sin significado; en este orden, es importante que al hablar de espacio se haga alusión a las relaciones que en él se desarrollan y a la manera en que las mismas se organizan o estructuran, pues finalmente, son éstas las que le dan vida y continuidad.

Por otra parte, para entender la acepción del término público, es importante empezar por decir que los griegos lo entendieron como un “escenario para actuar y argumentar en colectivo, como el universo de la acción y de la palabra, pero en función del colectivo”, es decir, aquello que no tuviera un interés general pasaba de la esfera pública a la privada. Mientras que, para los romanos existían tres esferas: individual, del estado y una social, al concebir ésta última, diferenciaron entre la cosa pública (res pública) y la ciudad, siendo la primera la esfera social y la segunda el espacio donde se realizaban transacciones comerciales (Coronel, 2008, pág. 68).

El concepto que tenían los romanos de lo público se constituye como base para el significado actual de este término, es así que con el surgimiento del estado de bienestar y luego de la segunda guerra mundial, se amplía su acepción y se empieza a asimilar como “el espacio que logra conciliar lo estatal y lo político, con lo social y lo económico” (Coronel, 2008, págs. 68-69).

En consonancia con lo mencionado, es posible decir que pensar en lo público, inexorablemente implica pensar en su interrelación con los acontecimientos políticos, sociales y económicos que acaecen en una sociedad, e incluso, en la manera en que estos se entretajan e influyen en el desarrollo de la misma, de manera que éstos deberían ser interpretados de manera relacional y no como conceptos o fenómenos sociales distantes, del mismo modo en que Doreen Massey concibe la relación entre espacio, lugar y tiempo, como fue explicado con antelación.

De conformidad con lo analizado, es dable entender en primer lugar, a el espacio público como aquel en el cual se desenvuelven relaciones políticas, económicas y sociales que le aportan un significado, y que, por lo mismo, no puede asimilarse como un simple entorno físico, sino como una multiplicidad de interacciones dinámicas susceptible a un constante cambio.

Ahora, de conformidad con (Low, 2005) “un espacio público se refiere a cualquier espacio abierto en el cual se reúne un número de personas” (pág. 2). En la discusión de Habermas sobre el desarrollo de una esfera pública, se expone que el espacio público fue creado por los burgueses capitalistas del siglo XIX en procura de la defensa de sus intereses y en contraposición con la aristocracia y regímenes no democráticos, con la finalidad de definir y controlar el espacio, pero, en este proceso sólo antepusieron sus intereses, y no se hicieron mayores esfuerzos por extender el acceso igualitario al espacio público a las clases más bajas, quienes debían competir económicamente con ellos haciendo uso de éstos (Low, pág. 2 y 3).

A manera de anotación y por la pertinencia con el tema que se desarrolla en el presente trabajo, se destaca que, actualmente persisten los mismos rasgos en la problemática de ocupación del espacio público a las que hace referencia la autora en cita, aún continúan los enfrentamientos entre los distintos segmentos de la sociedad que hacen uso de estos espacios, estando las clases más bajas en una notable desventaja. En el caso particular del Distrito de Cartagena ello se

vislumbra entre otras situaciones, cuando se observan distintos actores del gremio turístico ocupando las principales plazas, calles y parques de la ciudad y por otra, simultáneamente se encuentra a los vendedores informales haciendo uso de tales sitios.

Retomando el estudio del concepto espacio público desde una aproximación histórica, Habermas (1981), citado en esta ocasión por Boladeras (2001, pág. 57), plantea que durante cada periodo se ha tenido una acepción de espacio público, haciendo un barrido desde la Grecia clásica, donde la estructura social estaba considerada a partir de dos ámbitos: *la polis*, propia a todo ciudadano libre; y el *oikos*, la esfera individual o la autonomía privada. El modo en que se entendió el concepto en dicho período deja ver la razón de la limitación de la participación en lo público, excluyendo de éste a los esclavos, es decir, en sus inicios fue entendido como un espacio reservado a ciudadanos libres, con una buena posición social, para que en su condición de iguales conversaran y discutieran sobre política en el ágora, como ejercicio pleno de su libertad.

Por otra parte, Boladeras (2001, pág. 58), continuando con lo establecido por Habermas (1981), señala que en la edad media se hizo una distinción entre lo privado entendido como intereses particulares y lo público como intereses comunes, de este modo, lo privado se contrapone a lo común y a lo estatal. Lo público entonces es sinónimo de la autoridad radicada en las figuras políticas con cargos públicos, y además en la iglesia, puesto que en este período se identificó el interés de la Iglesia con el interés público y privado. En definitiva, para Habermas (1981), citado por Boladeras (2001, pág. 58), los cambios sociales que iban surgiendo permitieron dar forma a un nuevo concepto de espacio público, puesto que la reforma cristiana desdibujó la autoridad que tenía la iglesia y con ello la religión pasó a ser un asunto privado.

Lo anterior, dio lugar a que en la época moderna y contemporánea se empezara a entender el espacio público de manera más arraigada a la comunidad, como un derecho colectivo



perteneciente a ésta, y que el estado tiene el deber de garantizar. De acuerdo con esto, todo ciudadano se proclama titular del derecho colectivo al espacio público, lo que no debe entenderse como un interés particular sino general, es decir, se asevera que el espacio público debe ser accesible a todos y para beneficio común.

En relación con el análisis de la evolución del término en mención, es importante traer a colación que el mismo puede ser entendido precisamente como una construcción histórica, frente a lo cual, Buraglia (1997, págs. 21-22) plantea que para que ello sea posible, es importante revisar los elementos que estructuran a una sociedad en cada época, la forma urbana, la economía y su cultura. Para explicar su tesis, enuncia dos sentidos del concepto de espacio público, el primero de ellos como patrimonio de objetos físicos, siendo éste aquella dimensión que es realizada y transformada por sucesivas generaciones y que se constituye como espacio para el desarrollo social; y el segundo, como condensador de eventos y valores, refiriéndose en este punto a un sentido abstracto e ideológico, a la historia que ha vivido determinada sociedad y que crea una imagen colectiva que permite a sus ciudadanos identificarse con su cultura.

De los dos sentidos que propone Buraglia (1997), se infiere que el aspecto abstracto del concepto de espacio público, debe derivar en la organización del primer sentido “como patrimonio de objetos físicos” (pág. 22), ya que se hace necesaria una regulación normativa que puntualice lo que para esa sociedad es el espacio público y cuáles son las medidas que tomarán para garantizarlo. Además, vendría a ser este sentido el más importante para que determinada sociedad entienda el concepto de espacio público, pues solo a través de la apropiación de su historia se puede lograr valorar el espacio físico heredado generación tras generación, y a consecuencia de ello protegerlo como un interés colectivo, más allá de cualquier interés particular que pueda privar a la comunidad de sus beneficios.

Todo lo mencionado, invita a preguntarse por el papel que ha tenido el espacio público en las ciudades, por cuanto ésta se configura como el escenario donde se condensa la vida urbana, y al asumirse desde este sentido, como ya se ha estudiado, entretiene facetas como “la social, la económica, la gestión urbana, la estética, la individualidad, la colectividad, la historia, el ambiente natural, la comunicacional y el género” (Burbano, 2014, pág. 187). Son varios los estudiosos que entienden al espacio público conforme al punto de vista planteado, por su parte, Licona citado por (Burbano, 2014), percibe el espacio público como ordenador de las prácticas colectivas e individuales que se expresa en procesos de apropiación y se entrelaza con el modo de vida de las personas y la forma en que interactúan, a partir de la cual se evidencian las prácticas sociales que identifican y cohesionan los grupos culturales.

Aseverar el espacio público en conexión con las interrelaciones que en él se exhiben, implica suponer que son las personas quienes les otorgan una función y significado a través de los usos que les dan a los mismos. Frente al particular, cobra especial importancia el uso social en la consolidación del carácter “público” de dichos espacios, el cual, de acuerdo con Monnet citado en (Licona, 2014, pág. 159), no es a priori, y sí proporcionado y reiterado por los hombres y las mujeres. Es decir, no es suficiente su definición discursiva o jurídica, sino que más que la función que le es predispuesta es importante mirar la funcionalidad que le dan las personas en la práctica (Licona, 2014).

Es así, como el verdadero valor que tiene el espacio público radica en que sea transformado a través de sus prácticas. Los espacios públicos urbanos son usados para varios fines como la movilización de un lugar a otro, el entretenimiento, el aprovechamiento comercial y las expresiones culturales.

En referencia a éstas últimas, sin duda el espacio público se ha tornado como reivindicador de derechos a través de las manifestaciones realizadas en él, tales como marchas, protestas, luchas o incluso desde exposiciones artísticas como los grafitis, convirtiéndose en un contexto comunicacional que transmite símbolos que dotan de significado a los lugares que lo conforman creándose así un sentido de pertenencia e identificación para con los mismos que termina por traducirse en el valor dado a éste por parte de una determinada comunidad (Licona, 2014). Por tanto, son los usos los que hacen relativo al espacio público y le aportan esa cualidad, siendo importante detenerse y reconocer su valor, para a partir de éste poder definir si un espacio es realmente público (Paramo & A.M., 2014).

Hay que tener presente que, así como los usos dados al espacio determinan su calidad de público, estos también se pueden ver limitados o condicionados a los usos permitidos en cada lugar específicamente. Una característica relevante del espacio público es su conectividad con otros espacios y la libertad de circulación que se puede tener en ellos, lo anterior, implica la necesidad de implementar reglas de convivencia para dirimir las tensiones que se pueden dar entre sus usuarios, ya que mientras para unos puede ser tomado como espacios de conectividad, para otros pueden ser espacios de permanencia, relacionados con usos de encuentro o incluso, aprovechamiento económico (Licona, 2014).

De esta posición, se asume al espacio público como un escenario para el uso y disfrute colectivo en el que se presentan una serie de comportamientos entre conocidos y desconocidos, hecho que puede conllevar a una serie de enfrentamientos y tensiones entre los actores que hacen presencia en él, a causa de la variedad de intereses que persiguen cada uno de ellos y los propósitos que buscan cumplir (Burbano, 2014).

Lo planteado con antelación, se ejemplifica en la tensión que se genera cuando el espacio público es usado para fines de aprovechamiento económico y más aún cuando quienes lo utilizan han encontrado en éste el único modo de supervivencia, como el caso de algunas personas que realizan ventas callejeras informales en la ciudad de Cartagena de Indias. Del acaecimiento de estos eventos, se desprende que, por asumirse como un espacio de participación social y política, se convierte también en un escenario susceptible de disputa de derechos individuales y colectivos que le pertenecen a cada miembro de una comunidad.

### **1.1. Marco jurídico del espacio público.**

Habiendo conocido la acepción sociológica de este concepto, es necesario en este punto estudiar la noción que desde un enfoque jurídico y legal se le ha dado al término espacio público, para comprender sus dimensiones y la importancia de su protección a nivel estatal.

El concepto de espacio público fue analizado en el marco de la conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible, sosteniéndose que “los espacios públicos son lugares de propiedad pública o de uso público, accesibles y agradables por todos de forma gratuita y sin afán de lucro. Esto incluye calles, espacios abiertos e instalaciones públicas” (Organización de las Naciones Unidas, 2015, pág. 1), igualmente, en dicho documento se enfatiza que éstos:

Deben ser vistos como zonas multifuncionales para la interacción social, el intercambio económico y cultural entre la expresión de una amplia diversidad de personas y deben ser diseñados y manejados para asegurar el desarrollo humano, la construcción de sociedades pacíficas y democráticas y la promoción de la diversidad cultural. (Organización de las Naciones Unidas, 2015, pág. 5)

Igualmente, se alude a una competición de reclamaciones sobre la disponibilidad de uso mixto del espacio público visible por ejemplo entre los vendedores ambulantes y los peatones, lo

que en últimas es un reflejo de la complejidad y diversidad cultural del mismo (Organización de las Naciones Unidas, 2015, pág. 6).

Por otra parte, al revisar el ordenamiento jurídico colombiano, encontramos que el espacio público se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia (1991), la cual en su artículo 63° estipula que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, precepto del que se desprende que los bienes que integran el espacio público no pueden ser otorgados a título de propiedad de ningún particular, y por tanto, están fuera del comercio.

Siguiendo con este lineamiento, en el artículo 82° del estatuto superior se establece que es deber del estado velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, el cual prevalece por encima del particular (Constitución Política de Colombia, 1991), reafirmandose nuevamente el carácter común de estos espacios sin miras a los intereses privados. Mención especial merece el hecho de que este artículo se encuentre situado en el capítulo tercero del título 2° del texto constitucional, titulado “De los derechos colectivos y del ambiente”, los cuales, en palabras de la honorable Corte Constitucional, representan “un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares” (CConst, C-215/99, pág. 19). En este mismo sentido, en el artículo 88° de la Constitución Nacional (1991) se ratifica su categoría de derecho e interés colectivo y se enuncia que la ley regulará las acciones populares para su protección.

Por otra parte, se encuentra también en la Constitución (1991), que el artículo 313° señala como una de las funciones de los Concejos Distritales la de reglamentar los usos del suelo, la cual, de conformidad con el artículo 315° superior, debe hacerse cumplir por parte de los alcaldes en su

calidad de principales autoridades municipales y distritales, priorizando la protección del espacio público por encima de los demás usos del suelo.

De otro lado, en el artículo 674° del Código Civil (1887) se manifiesta que, son bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la república, y que si su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de las calles, plazas, puentes y caminos, se denominan bienes de la unión de uso público y aquellos que no pertenecen generalmente a los habitantes, se llaman bienes fiscales. Por otro lado, el artículo 1005° del código en cita, establece en cabeza de toda persona el derecho a instaurar acciones populares para la protección de estos bienes de uso público.

A su turno, la ley 9 de (1989), en su artículo 5° alude al espacio público como:

El conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general , por todas las zonas existentes o

debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo. (Ley 9, 1989)

En la anterior disposición, se observa que se extiende la acepción del Código Civil, por cuanto no sólo se incluyen los bienes públicos (plazas, parques, puentes, caminos), sino que contempla que el espacio público cobija aquellos bienes inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados que están destinados por su uso al interés general, de modo que de la normas en cita queda claro hasta ahora que la principal característica para que un bien sea entendido como parte del espacio público es su afectación al interés general, de manera que no pueden ser entendidos como parte del espacio público aquellos bienes que son objeto de dominio privado ni aquellos bienes que son del pleno dominio fiscal de los entes públicos (CConst, Sentencia T-508/1992).

Igualmente, es indispensable traer a colación la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 388 de (1997), que en sus artículos 5° y 6° recalca el carácter fundamental del espacio público de las ciudades, y por lo tanto se establece el deber de las autoridades locales (alcaldías y concejos) de reglamentarlo en su respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, de conformidad con lo consagrado en la Constitución Política de Colombia y en el artículo 7° del Decreto 1504 de 1998. Lo que quiere decir que, los diferentes entes territoriales tienen facultades, por medio de la expedición de su respectivo Plan de Ordenamiento Territorial (POT), de emitir los usos y destinaciones del suelo y espacio público, así como también, los procedimientos para el otorgamiento de licencias que permitan el uso y aprovechamiento de éste. Se resalta que la ley 388 (1997) estipula específicamente en su artículo primero, que uno de sus objetivos es garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y velar por la creación y defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente.

Respecto a los mecanismos de defensa del espacio público, la ley 472 de (1998) contiene la regulación de las mencionadas acciones populares en el entendido que estas se dirigen a la protección de derechos e intereses colectivos, enunciando en su artículo 2°, que son los medios procesales para materializar esta protección y están dirigidas a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (Artículo 2, ley 472, 1998).

Cabe anotar, que el nuevo código de policía, expedido a través de la Ley 1801 de (2016), en su artículo 139° se encarga de aglomerar lo que se considera por espacio público, disponiendo que es:

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.  
(Ley 1801 , 2016)

Del texto del artículo 139° de la ley 1801 de 2016, se infiere que, al parecer, esta legislación pretendió brindar una acepción más amplia en el sentido de incluir como parte del espacio público al conjunto de muebles públicos no estipulados en el artículo 5° de la ley 9 de 1998 y de incorporar los bienes fiscales de la unión consagrados en el Código Civil, ello, partiendo siempre de su destinación y afectación al uso general, tal y como ya se ha reiterado.

Al hacer una recapitulación del tratamiento legal que se da al espacio público en las disposiciones citadas, es posible anotar que no hay una definición legal de este término, sino una clara descripción de los bienes que lo integran, es decir, en la legislación se enfoca al espacio público desde una perspectiva que lo constituye como un espacio contenedor de objetos.



Adicionalmente, la normatividad estudiada es enfática al caracterizar a los bienes que lo conforman partiendo de su destinación al uso común, pero, se limita al pretender enumerar los bienes que al poseer esta cualidad hacen parte de él y establecer ese listado como un concepto de espacio público. Como se estudió con antelación, dicha acepción excluye la complejidad que implica su estudio, al estar determinado no sólo por los objetos que lo conforman, sino por las interrelaciones que se dan en su interior entre las personas, y a su vez, entre éstas y los objetos, produciéndose un intercambio de significados que permiten tener una percepción más integral del espacio público.

En este orden, entender que el espacio público es un mero contenedor de objetos, conlleva a desconocer su cualidad de ser un escenario social, político, de interacción económica y de comunicación, susceptible, por tanto, a diversas tensiones que se pueden ocasionar entre sus usuarios. Relacionar el espacio público únicamente con sus componentes puede que permita saber los objetos en los cuales recae la protección que sobre éste se erige, pero puede provocar alteraciones o traumatismos a la hora de implementarla, debido a que puede desenlazar en un conflicto entre derechos igualmente amparados constitucionalmente. Tal es el caso de los operativos de recuperación del espacio público dirigidos a los vendedores informales que se dedican a comercializar sus productos en ellos, para garantizar su supervivencia.

Es claro que la norma consagra qué lugares son parte del espacio público y que, por tanto, es deber de las autoridades propender porque todos tengan accesibilidad a los mismos para ejercer plenamente el derecho colectivo del cual son titulares, pero, un análisis más profundo del espacio público conlleva a reconocer que en éste se configuran distintas relaciones que desencadenan apropiaciones de sus habitantes para con él, y que en ocasiones éstas adquieren continuidad, como el aprovechamiento económico por parte de los vendedores informales, y la administración estatal

debe analizar cada caso en particular para cumplir su cometido de garantizar el uso común de estos espacios sin que ello implique generar más transgresiones a los postulados constitucionales, máxime cuando se trata de derechos fundamentales como lo es el derecho al trabajo de este grupo de personas.

La perspectiva de apropiación planteada no debe entenderse como símil de enajenación del espacio público por parte de particulares en aras de la satisfacción de sus intereses privados. Si no, que debe asumirse como una apropiación en cuanto al sentido de pertenencia que toma cada ciudadano con el entorno en que habita, de conformidad con los postulados estudiados, entre estos los expuestos por (Licona) y (Burbano), la cual se deriva de los usos que cada uno le da a los mismos, pero en esta dinámica relacional entre el espacio y los sujetos que lo habitan se pueden generar usos o apropiaciones de carácter permanente, que si bien desconocen la destinación general del espacio público, se presentan por los mismos fenómenos socioeconómicos que se desenvuelven en el marco de éste, y que por tanto, la administración no puede desconocer pretendiendo dar un trato superfluo.

Se recapitula entonces, que el espacio público en Colombia es un derecho colectivo y por tanto con afectación al interés general, que, en concordancia con los postulados constitucionales vistos, es inalienable, imprescriptible e inembargable, lo cual implica que en virtud de su esencia es inapropiable, pues está destinados al uso público y cualquier acto de comercio podría vulnerar el fin para el cual ha sido concebido (1999). En este sentido la Corte Constitucional de Colombia, aduce que:

Ningún particular puede considerar que tiene derechos adquiridos sobre los bienes de uso público y tampoco podría alegar una posible prescripción adquisitiva de dominio sobre ellos. En efecto, estos bienes están fuera de todas las prerrogativas del derecho privado. En el mismo sentido,

la entrega en arrendamiento a personas naturales o jurídicas de carácter privado de instalaciones públicas, destinadas, por ejemplo, a la recreación o deporte, no sustrae tales bienes de la calidad de “áreas de espacio público, ni de los límites que por ese motivo les atribuye la ley. En consecuencia, y tal como se ha dicho, “los derechos y los intereses privados, sea cual fuere su origen (la ley, la concesión, el acto administrativo, etc.) si entran en conflicto con el interés público, deben subordinarse a éste. (Corte Constitucional de Colombia, SU-360/99)

En este entendido, la corporación en mención ha abordado ampliamente el análisis de este derecho, aportando una visión más extensa que la dada por la legislación, que como ya se aludió, no brinda una definición, sino que describe los bienes que lo integran y alude a su destinación al uso general. Siguiendo con dicho lineamiento, precisa algunos aspectos relevantes del espacio público, entre éstos, que por ser el espacio público un derecho colectivo, se encuentra conforme al principio constitucional referido a la prevalencia del interés general sobre el particular. También, que el espacio público está destinado al uso común por lo que todas las personas tienen derecho a acceder a él, sin que medie ningún tipo de trato diferencial que impida su goce. Asimismo, que es deber del Estado velar por la integridad del espacio público, al ser entendido como un interés y derecho colectivo (CConst, Sentencia T-508/1992).

Del mismo modo, como se ha mencionado con antelación, el órgano en cita ha establecido que el espacio público:

Está compuesto por porciones del ámbito territorial del Estado que son afectadas al uso común por los intereses y derechos colectivos y de algunos otros de carácter fundamental cuya satisfacción permiten; además, comprende partes del suelo y del espacio aéreo, así como de la superficie del mar territorial y de las vías fluviales que no son objeto del dominio privado, ni del pleno **dominio** fiscal de los entes públicos. (Corte Constitucional de Colombia T-518/92)

Además, en dicho pronunciamiento se reitera que constituyen parte del espacio público todas aquellas áreas requeridas para la circulación peatonal y vehicular, para la recreación pública, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las necesarias para la instalación y mantenimiento de servicios públicos básicos, y en general todas aquellas áreas en las que el interés colectivo sea manifiesto, constituyéndose en zonas para el uso y disfrute colectivo, por tanto, el espacio público no puede ser reducido a los bienes de uso público (plazas, parques, puentes, caminos), como lo consagra el artículo 674° del Código Civil aludido con anterioridad (1992).

Como señala (Belalcázar, 2011, págs. 30-31), la definición planteada por la Corte Constitucional refleja dos elementos fundamentales para la comprensión del espacio público: un componente objetivo que hace referencia a los elementos que integran el espacio público y que la Corte textualmente cataloga como “porciones del ámbito territorial del estado”; y un componente subjetivo o teleológico que se extiende a la afectación, destinación o finalidad, el cual viene a ser el que dota al espacio público de una personalidad propia, siendo entendido bajo los postulados del dominio público sin importar la titularidad sobre los bienes que lo conforman, refiriéndose la corporación a su “afectación al uso común por los intereses y derechos colectivos y de algunos otros de carácter fundamental cuya satisfacción permiten”. Lo anterior, reafirma que los bienes de propiedad privada pueden ser entendidos como parte del espacio público cuando su afectación al uso común así lo dictamine.

Como se ha estudiado, las relaciones que surgen en el espacio público están intrínsecamente relacionadas con aspectos políticos, históricos, sociales, culturales y económicos. En el siguiente acápite, se tratará la influencia de los intereses económicos en las relaciones acaecidas en el espacio público, lo que permitirá entender que, en algunas ocasiones, dicha correlación se puede traducir en tensiones entre los derechos de los miembros de una sociedad.

## **2. Trabajo decente y digno como Objetivo de Desarrollo Sostenible**

Conforme a los objetivos de la presente investigación, es preciso hacer alusión a la acepción de trabajo decente y digno por ser pilar de la misma. Se puede decir que este concepto fue incorporado en los postulados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, igualmente acogidos por Colombia para su implementación en el desarrollo de las estrategias para combatir las problemáticas del país, por ello, en primer lugar, cabe contextualizar qué son estos objetivos.

Por su parte, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se gestaron en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible que tuvo lugar en Río de Janeiro en el año 2012, y surgieron con el propósito de crear objetivos mundiales para enfrentar las problemáticas sociales, económicas, medio ambientales, entre otras, que enfrentan las naciones. Los ODS, aparecen como sustitutos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales hasta el año 2015, abarcaron una iniciativa contra la indignidad de la pobreza (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f., pág. 1). En este sentido, la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible comprende un período de implementación hasta el año 2030, conteniendo 17 objetivos tendientes a garantizar el desarrollo de los estados, de la mano de estrategias que garanticen la calidad de vida de sus ciudadanos, los principios de inclusión y el respeto al medio ambiente (UNICEF, 2015).

Uno de los objetivos establecidos en el marco de los ODS es el número ocho: “Trabajo decente y crecimiento económico: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, siendo una de sus metas: “Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la

formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016).

Al respecto, en el caso particular de Colombia, han sido señaladas dieciséis metas trazadoras, contenidas en el documento CONPES 3918, las cuales serán la base para el cumplimiento de la agenda de desarrollo proyectada al año 2030 según las necesidades del país. Dentro de estas metas, se encuentra la referida al objetivo de desarrollo sostenible número ocho, el gran reto planteado para la materialización de éste es aumentar la tasa de formalización laboral, que hoy corresponde a un 52,0% y se espera que a 2030 se alcance el 60,0%. Entonces, tenemos que, Colombia, en el marco del desarrollo sostenible, orientará sus políticas a la generación de empleos formales, y por ende que estén acordes al concepto de trabajo decente y digno (ODS.GOV, 2018).

En este entendido, respecto a la noción de trabajo decente es preciso anotar que fue estudiada y presentada por primera vez en 1999, en el marco de la 87ª reunión de la Organización Internacional del Trabajo, y se definió como “el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social” (Gálvez, Gutiérrez, & Picazzo, 2011, pág. 79). Igualmente, es importante resaltar que es un concepto generalizado y que su aplicación va a depender de las políticas de cada nación, el contexto económico y la normatividad establecida (Montoya, Méndez, & Boyero, 2007, pág. 98) .

A su vez, este concepto esta concatenado a cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social. Teniendo en cuenta estos objetivos, se debe entender en primer lugar, que todos los que trabajan tienen derechos en el trabajo, también, que es necesario construir políticas encaminadas a la

erradicación del desempleo, no obstante, teniendo como base que todo el empleo que se promueva debe ser de calidad aceptable, es decir, un trabajo decente (OIT, 1999).

Afirmar que todos los que trabajan tienen derechos en el trabajo, implica plantear políticas que garanticen el mejoramiento de las condiciones de trabajo para todos los ciudadanos, sin distinción del tipo de vinculación laboral que éstos tengan, es decir debe haber un interés por la protección de los trabajadores, incluyendo aquellos que laboran al margen del mercado de trabajo estructurado: asalariados no reglamentados, trabajadores por cuenta propia, trabajadores a domicilio (OIT, 1999). Esta protección se da debido a que el derecho fundamental al trabajo, y las garantías que de éste se derivan, van más allá de la existencia o no de un contrato laboral, están asociadas con la dignidad de la persona y por tanto es deber de los estados velar por su aplicación.

Por otra parte, la protección social como objetivo del trabajo decente, se extiende a los conceptos alusivos a la seguridad social, lo que se traduce en la garantía del acceso a los derechos a la salud, pensión, seguridad y salud en el trabajo y servicios sociales complementarios (vivienda, recreación, subsidios de desempleo, capacitación, formación). Cabe resaltar, que al igual que el acceso al trabajo es un derecho inherente a la persona, pues permite su dignificación y la elección de su proyecto de vida, estos derechos son igualmente fuentes de dignidad personal y por tanto todas las personas deben poder acceder a ellos (Ministerio de Trabajo, 2017, pág. 9).

De otro lado, el dialogo social “abarca todos los tipos de negociación, consulta o intercambio de información entre representantes de gobierno, empleadores y trabajadores acerca de cuestiones de interés común en materia de política económica y social”, así pues, se constituye en una importante herramienta para la promoción de unas mejores condiciones de vida, de trabajo y una mayor justicia social, y para ser desarrollado, requiere entre otras condiciones básicas, el respeto

de los derechos fundamentales de la libertad sindical y la negociación colectiva (Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2007, pág. 2)

Siguiendo este planteamiento, el trabajo decente hace referencia a “El trabajo productivo desarrollado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, que se plasma a través del respeto de los principios de igualdad de género y no discriminación” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014-2015). De esta definición es importante resaltar dos aspectos: 1) El trabajo decente guarda una relación directa con la dignidad humana, 2) Se debe garantizar la no discriminación en su acceso, es decir, el trabajo decente es un derecho de todos.

En este sentido, en el ordenamiento jurídico colombiano el trabajo es considerado como un derecho fundamental y su relación con el concepto de dignidad humana es reconocido constitucionalmente y se erige como base para el estado social de derecho, al respecto la Constitución Política de Colombia en su artículo 1° estipula que Colombia es un estado fundado en el respeto a la dignidad humana y en el trabajo, reiterando en su artículo 25°, que éste goza de la especial protección del estado y que “toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”, igualmente, en su artículo 53° establece unos principios mínimos que deben ser tenidos en cuenta al momento de su regulación, entre éstos se encuentran la igualdad de oportunidades para los trabajadores, la estabilidad, la garantía a la seguridad social y al descanso necesario, así como una especial protección a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (Constitución Política de Colombia, 1991).

En este orden, “el trabajo es por antonomasia, la actividad que permite el acceso a los medios de subsistencia y, por tanto, está íntimamente relacionado con la posibilidad de llevar una vida digna” (Diazgranados & AL, 2018, pág. 28). Frente al particular, la Corte Constitucional de



Colombia ha destacado una triple connotación jurídica y política de este derecho que se deduce de los artículos antes citados, como valor, principio y derecho, enunciando:

La jurisprudencia constitucional ha considerado que la naturaleza jurídica del trabajo cuenta con una triple dimensión. En palabras de la Corporación la “lectura del preámbulo y del artículo 1º superior muestra que el trabajo es valor fundante del Estado Social de Derecho, porque es concebido como una directriz que debe orientar tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio. En segundo lugar, el trabajo es un principio rector del ordenamiento jurídico que informa la estructura Social de nuestro Estado y que, al mismo tiempo, limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias (artículo 53 superior). Y, en tercer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social” (Sentencia C 593/2014, 2014, págs. 2-3).

De lo anterior, se destaca que el estado debe impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio del derecho al trabajo, por tanto, es pertinente analizar el concepto de dignidad humana que ha desarrollado la corporación en cita. Acerca de la misma, ha planteado su comprensión desde dos dimensiones, como protección y funcionalidad normativa, señalando:

Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad

humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones). De otro lado al tener como punto de vista la funcionalidad, del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado tres lineamientos: (i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional. Y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo (T - 881, 2002, pág. 1).

En razón de lo anterior, en el ejercicio de cualquier trabajo se debe garantizar el respeto a la dignidad humana y la autonomía de cada persona, proporcionar unas condiciones de vida cualificada, y proteger la integridad física y espiritual, para posibilitar la realización y materialización del proyecto de vida de cada individuo (T - 881, 2002, pág. 1).

En consecuencia, haciendo una recapitulación de las definiciones dadas, el concepto de trabajo decente y digno puede ser entendido como “sinónimo de oportunidades laborales entre hombres y mujeres fundamentado en condiciones de calidad laboral, de integración social y de derecho de los trabajadores” (Montoya, Méndez, & Boyero, 2007). Del mismo modo, cabe destacar que, con el trabajo decente y digno, tal y como ha sido expuesto, se debe siempre propender por garantizar el bienestar del trabajador, realizando las acciones necesarias para brindar a éste tranquilidad y placer, en el cumplimiento tanto de los objetivos de la empresa como los relacionados con su proyecto de vida.

Con lo visto hasta ahora, es posible deducir que la relación entre los términos trabajo decente y digno es innegable, puesto que el trabajo decente implica obligatoriamente el respeto a la dignidad humana y a los postulados que ésta implica. Por otro lado, al momento de plantear algunas diferencias en el desarrollo de ambos conceptos, ésta se enfoca a partir del tratamiento dado a los

mismos, ya que mientras el trabajo decente tiene más arraigo en conceptos doctrinales que normativos, siendo un término más general que se encuentra mencionado en algunos instrumentos de carácter internacional, especialmente en los desarrollados por la OIT, pues fue acuñado en el marco de las conferencias realizadas por ésta (Procuraduría General de la Nación, pág. 23), el trabajo digno, es un concepto que ha sido desarrollado normativamente, en el caso concreto de Colombia, encontramos que el mismo se encuentra consagrado en la constitución nacional y ha sido desarrollado ampliamente a través de diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional de Colombia como ha sido enunciado con anterioridad.

Por otra parte, el trabajo está igualmente vinculado a el derecho de asociación y sindicalización, negociación colectiva y la huelga, como se observa en los artículos 38, 39, 55 y 56 de la carta constitucional, garantías a través de las cuales se persigue en últimas la materialización de un trabajo en condiciones dignas y justas, postulados acordes con el objetivo de dialogo social concatenado al concepto de trabajo decente que se viene desarrollando.

De acuerdo con lo desarrollado por la jurisprudencia a partir del artículo 93 de la constitución en el cual se plasma el bloque de constitucionalidad, en el ordenamiento jurídico deben prevalecer los tratados internacionales que versan sobre los derechos humanos, como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las recomendaciones de sus órganos de control, en este sentido cabe traer a colación la definición de trabajo dada por ésta: “el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos”, el cual, diferencia de la acepción de empleo en cuanto este último envuelve una contraprestación por el trabajo realizado, sea un salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a

destajo o pagos en especie, sin tenerse en cuenta si la relación es de dependencia o independencia (Diazgranados et al, 2018, págs. 29-30).

A propósito de lo ya mencionado, Colombia ha acogido dentro de su agenda la realización del objetivo de desarrollo sostenible número ocho, orientándolo en la dinámica de la formalización laboral, por ello es pertinente precisar que el trabajo formal “representa un ingreso digno y protección social para el trabajador y su familia, se desarrolla respetando la legislación aplicable que conlleva a una mejor calidad de vida, progreso social y económico, reducción de la pobreza y equidad social” (MINISTERIO DEL TRABAJO, s.f.).

Luego entonces, es necesario estudiar de qué manera pueden relacionarse los conceptos vistos con la situación de los vendedores informales, puesto que claramente la actividad que éstos realizan se contrapone a los postulados de un trabajo decente, digno y formal.

En primera instancia, se debe mencionar que para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) siempre ha sido de suma importancia la garantía y el respeto de los derechos de los trabajadores, tanto así que en la Conferencia Internacional de Trabajo realizada en 1998 se adoptó por unanimidad la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, la cual es aplicable a todos los trabajadores, independientemente de su relación de empleo o de si trabajan en el sector formal o informal, y consiste principalmente en que todo el que trabaja tiene derechos en el trabajo: libertad sindical y de asociación y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, entre otros aspectos (Organización Internacional del Trabajo OIT, pág. 49). Es decir, los esfuerzos para lograr una garantía real de un trabajo decente y digno deben ir orientados tanto a la población en condición de informalidad laboral como al sector formal, como la ha expuesto este organismo:

El objetivo es promover el trabajo decente en todo el universo continuo de la actividad económica, que abarca desde el sector informal hasta el sector formal, aplicando enfoques orientados al desarrollo, la reducción de la pobreza y la igualdad de género (Organización Internacional del Trabajo OIT, pág. 10).

Ahora, los presupuestos que fueron enunciados con antelación y que sirven de base para que un trabajo sea considerado decente y digno, de acuerdo con la OIT, están más relacionados con la formalización laboral que con la economía informal: “El trabajo en la economía informal no puede calificarse de «decente» en comparación con el empleo reconocido, protegido, seguro y formal (Organización Internacional del Trabajo OIT, pág. 6).”, en esta medida, expone que “las condiciones de trabajo son más decentes a medida que se asciende hacia el extremo formal”, pero ello, como se aludió antes, no implica que a esta población no le deba ser garantizado el acceso a un trabajo decente, como continúa planteando esta corporación, las estrategias para contrarrestar el déficit existente en cuanto a la temática de trabajo decente, deben enfatizarse principalmente en el extremo informal de la economía, por concentrarse en ella la mayor parte de la población (Organización Internacional del Trabajo OIT, pág. 10). En consecuencia, se reitera, que el presente trabajo busca precisamente enfocarse en brindar unos lineamientos que ayuden a establecer una política pública garante del derecho a un trabajo decente y digno para los vendedores informales.

### **3. Ocupación Del Espacio Público Por Vendedores Informales**

#### **3.1. Conceptos Claves**

A continuación, se enunciarán algunos conceptos relevantes que permitirán comprender la problemática consistente en la tensión que se genera entre el derecho colectivo a un espacio público y el derecho fundamental al trabajo decente y digno de aquellas personas que recurren a las ventas informales en éste como medio de subsistencia.

En este sentido, se estudiarán, las acepciones de venta y vendedores informales, de cara a su relación con el espacio público.

En cuanto al concepto de venta informal, el acuerdo No. 040 de (2006) del Concejo Distrital de Cartagena, en su artículo 4 la define como “la transacción de productos o servicios que se efectúa sobre las zonas del espacio público” (Acuerdo 040, 2006) y por vendedor informal, a la “Persona que comercializa productos y servicios en el espacio público para su propia subsistencia”. (Acuerdo 040, 2006).

Por otra parte, el documento CONPES 3718 de (2012), indica que los vendedores informales son “aquellas personas que obtienen un beneficio económico por realizar su actividad comercial en el espacio público sin generarle a la ciudad una retribución a cambio” (págs. 32, 33).

Asimismo, esta población ha sido clasificada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-772 del 2003 de la siguiente manera: 1) Vendedores informales estacionarios, son aquellos que se asientan de manera permanente en un determinado segmento del espacio público, obstruyendo el uso por parte de las demás personas; 2) Vendedores informales semiestacionarios, los cuales ocupan transitoriamente determinados segmentos del espacio público debido a los implementos que utilizan en su labor, como por ejemplo, aquellos que empujan carros de comestibles por las

calles, y 3) Los vendedores informales ambulantes, quienes llevan consigo los bienes utilizados para su labor, y por ello, no obstruyen el espacio público más allá de su presencia física (CConst T-772/2003, pág. 3)

La importancia de la anterior clasificación radica en que, gracias a ella, se hace posible identificar con un enfoque diferencial a la población en mención, lo que significa una mayor eficiencia en la elaboración de acciones en pro de la mejora de las situaciones laborales de ésta.

Finalmente, de las definiciones dadas, se colige la inevitable relación del ejercicio del comercio informal y el espacio público, por ser éste el escenario donde es desarrollado, y por generar a partir de su ejercicio una limitación en el acceso al uso y disfrute de estos espacios por parte de la comunidad. Todo esto produce enfrentamientos entre intereses colectivos e individuales, generando tensiones entre el derecho a un espacio público ya analizado y el derecho al trabajo digno y decente de los vendedores informales. De modo que, se pasará a abordar la con mayor profundidad este conflicto a nivel internacional, nacional y distrital.

### **3.1 Contexto Internacional y Nacional**

El espacio público por su naturaleza, tal como se ha explicado con anterioridad, es un punto donde confluyen los individuos para ejercer actividades tales como las comerciales. Por eso es posible que hagan presencia en él vendedores informales que ocupen temporal o permanentemente los espacios de la colectividad, lo que genera una reacción de la administración buscando la protección del bienestar general. Así como se observa esta tensión de intereses a nivel internacional se observa a nivel nacional.

Por un lado, a nivel internacional hay distintos países en donde ocurren estos supuestos, por esto, a continuación, se dará una mirada a la investigación de autores que han estudiado al respecto.

La autora Setha Low señala que el espacio público está desapareciendo por los procesos de privatización, incluso las plazas y espacios cívicos de las ciudades latinoamericanas están siendo reglamentadas de tal forma que se restringen sus usos sociales y políticos tradicionales. (Low, 2005, pág. 1)

En la investigación de esta autora se puede observar:

Extrapolando a partir del caso costarricense, el espacio urbano es otorgado al “público” a cambio de poder y apoyo político y/o económico. Este intercambio refuerza las nociones de la clase media respecto al espacio público, como parte de un acuerdo tácito en curso entre los ciudadanos urbanos y el Estado, incluso si estas nociones excluyen a un gran número de usuarios tradicionales de espacios públicos. Si las plazas no satisfacen estos objetivos políticos, o si no son valiosas como moneda de canje política, entonces estas son rediseñadas y se niega el acceso a cierta parte del público, particularmente a las personas que trabajan en la plaza. (Low, 2005, pág. 12)

Si bien el estudio de esta autora parte de la Plaza de la Cultura y el Parque Central de San José de Costa Rica, reconoce que esta historia no es exclusiva de este país, pues en plazas como Taos y Santa Fe de Nuevo México, ocurren hechos similares. Menciona además que en el caso del Tompkins Square en Manhattan y distintas plazas de Nueva York se han observado procesos fuertes de gentrificación y cierres temporales por las noches o durante eventos especiales, lo cual se configura como tácticas de control (Low, 2005, pág. 12). Se puede afirmar que tales hechos desconocen la naturaleza de los espacios públicos e impiden a los ciudadanos emplear estos como escenarios de sus distintas expresiones, llámense artísticas, sociales, políticas o comerciales.

Por otra parte, se encuentra la investigación de Susana María Veleda Da Silva, quien analiza el trabajo informal en América Latina, concretamente el comercio callejero. Al respecto señala que:



“Desde los años sesenta, el comercio callejero es una actividad presente en las calles y plazas de las ciudades latinoamericanas. Este tipo de actividad, forma parte de las llamadas actividades informales de la economía y en el contexto latinoamericano, tiene un papel muy importante en el conjunto de las actividades económicas y sociales, pues absorbe una gran parte de los y las trabajadoras urbanos y, además, estos trabajadores y trabajadoras, al utilizar espacios públicos para ejercer sus actividades, son responsables de transformaciones en los espacios urbanos. Aun así, no es un fenómeno social muy estudiado” (Veleda, 2001).

En el artículo de esta autora se enuncian algunos trabajos que tratan sobre el denominado “comercio callejero” en países como Bolivia, Perú, Venezuela y Brasil. Se puede observar primero la investigación de (Gutiérrez, 1992) quien señala que el aumento de las ventas ambulantes en Bolivia se originó en la crisis económica que atravesó el país en los años ochenta, que generó desempleo y diferencias salariales y que en la actualidad las personas se ven obligadas a entrar en estas actividades por falta de alternativas que garanticen su supervivencia. Agrega además que los vendedores ambulantes ubicados en “La Ramada” no son del todo ilegales, pues pagan una cantidad de dinero al Ayuntamiento. Expone que las medidas de apoyo a esta población deben incluir las capacitaciones técnicas para que puedan aspirar a empleos en el sector formal.

Por otra parte, (Hays Mitchell, 1993) estudia el caso de Perú y argumenta que la informalidad en Perú debe ser contextualizada como un proceso que tiene raíces históricas y culturales, que, a la vez, interacciona de una forma dinámica con los hechos contemporáneos, operando a escala local, nacional e internacional. De hecho, los vendedores ambulantes de Perú en ese entonces se encontraban funcionalmente interrelacionados con los procesos institucionales, sociales y económicos. La autora constata que la venta callejera es la más visible de las formas de cambio informal y es una de las primeras actividades económicas documentadas en la América Andina

colonial. Afirma sobre los vendedores que la mayoría son fijos y están situados en los espacios públicos con gran flujo de peatones, hecho que genera un constante conflicto entre ellos y los otros elementos de la población urbana. Agrega que los comerciantes callejeros venden principalmente animales vivos, comidas crudas y cocidas, manufacturas (ropas y zapatos artesanales o hechos en fábricas), libros, discos, periódicos y materiales reciclados; también ofrecen prestaciones de servicios y presentaciones de teatro callejero.

El caso de Venezuela es estudiado por (Aponte, 1997) quien afirma que el "mercado de calle" en Caracas no tiene un carácter de informalidad y desorganización; al contrario, sus vendedores y vendedoras tienen una estructura que les permite "defender sus derechos y los espacios ganados" y se ubican en puntos que garantizan la presencia del comprador. Además, este mercado, funciona como un centro de distribución de productos que genera toda una dinámica, al tomar en cuenta las redes y los circuitos de acumulación. Así que, para la autora, es muy importante que la geografía estudie este comercio, pues entiende que las actividades realizadas por los y las vendedoras ambulantes son "formas de producción" de gran significación en los centros urbanos de Venezuela, no solo por la dinámica que ellas generan, sino también, por ser claves en la explicación de los procesos sociales y espaciales del país.

Finalmente, este documento presenta el caso de Brasil. El autor (Dantas, 1995) investiga en su disertación de maestría en geografía humana, el comercio ambulante en el centro de Fortaleza entre los años 1975 hasta 1995. En este trabajo, el autor, aborda las cuestiones relativas a la apropiación por el comercio ambulante, del espacio público en el centro de la ciudad. A través del análisis de la ciudad y su relación con el Estado, estudia los vendedores ambulantes, los cuales considera como resultantes de las leyes del desarrollo desigual del capital en los países subdesarrollados. Así que articula tres niveles de comprensión: económico, cultural e ideológico;

la ciudad en lo urbano y la articulación entre el Estado y el espacio. En esta investigación se puede observar el estudio de las políticas desarrolladas por Juracy Magalhães en la ciudad mencionada, consistentes en la fijación del comercio informal en el Centro de Comerciantes Ambulantes, para la transformación de la condición de informalidad a comerciantes organizados. Como resultado se obtuvo que algunos vendedores aceptaban la fijación y el orden establecido, mientras que otros no. Finalmente se obtiene que no pudo ser controlado totalmente el comercio ambulante, pues seguían existiendo lugares ocupados inapropiadamente o personas que laboraban fuera de los horarios establecidos por la administración.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede mencionar que las “ventas informales”, el “comercio callejero”, y la “ocupación indebida del espacio público” han ocurrido desde hace más de dos décadas, a lo largo de América y Latinoamérica y Colombia no ha sido ajena a estos fenómenos.

En Colombia la economía informal es el reflejo de los altos niveles de desempleo, los bajos ingresos de la población trabajadora y las condiciones cada vez más precarias en que se inserta al mercado laboral, donde la mayor parte de los trabajadores informales está desprotegida de los beneficios de la seguridad social (Palacios & Sierra, 2014, pág. 574). Dentro de esta economía informal abundan los comerciantes que se ubican en plazas, parques y calles de a lo largo de las ciudades del país. Este fenómeno ha sido reconocido históricamente por la ciudadana y por el Estado, es por eso que a continuación, se expondrán diferentes pronunciamientos y determinaciones que se han realizado desde las diferentes ramas del poder público del Estado Colombiano.

Primero, se tiene el documento CONPES 3718 elaborado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, que versa sobre la Política Nacional de Espacio Público. En este si bien no

expone la manera de disminuir el conflicto que se genera cuando los vendedores informales se ubican en el espacio público, si se reconoce su existencia como uno de los factores que se deben tener en cuenta a la hora de estudiar el espacio público. Enuncia la problemática como “falta de apropiación colectiva de los espacios públicos y dificultades para conciliar los intereses públicos y privados en el uso de las áreas destinadas a espacio público” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2012, pág. 16) y al respecto dice que:

La ocupación del espacio público por actividades económicas formales, responde en gran medida a una falta de reglamentación y control por parte de las autoridades locales. Las ventas informales inciden de manera negativa en aspectos tales como el medio ambiente por producción y mala disposición de residuos sólidos, el aseo, la seguridad, la imagen comercial y las condiciones físicas de los elementos constitutivos del espacio público (andenes, plazas, parques, zonas verdes, etc.) (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2012, pág. 16)

La Guía Metodológica de Mecanismos de Recuperación del espacio público, elaborada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expone la realidad del espacio público en el país y en ella puede leerse que:

Las ventas ambulantes y estacionarias son otro asunto que en casi todos los casos ha desbordado la capacidad de respuesta de las administraciones y cuyos procesos de recuperación del espacio público asociados presentan conflictos con las normas que protegen el derecho al trabajo. La complejidad de este problema exige a las administraciones adoptar estrategias integrales y novedosas, que, en todos los casos, sin embargo, deben perseguir el objetivo de recuperar los espacios públicos y establecer mecanismos efectivos para evitar su invasión futura, sin desconocer posibilidades de ocupación y aprovechamiento económico temporales, bajo reglamentaciones y procedimientos claros (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005, pág. 19)

En esta guía se señala que deben existir acciones de conciliación para disminuir el conflicto que surge entre las administraciones municipales y distritales y los comerciantes que se sitúan en el espacio público. Enuncia entonces dos acciones concretas que se pueden realizar, la reubicación de comerciantes informales y la promoción de usos temporales como las ferias.

De la reubicación se menciona que existen varios casos exitosos de reubicación en Colombia, de estos procesos se pueden tomar aspectos claves tales como tener en cuenta que el proceso este asociado con un grupo determinado de comerciantes de un sector y no con vendedores aislados, para que existan en ellos integración y puedan encontrar un interlocutor. Que el proyecto de reubicación sea viable comercialmente, que el lugar sea atractivo, de fácil acceso, con iluminación, etc. Que se les brinde las herramientas a los vendedores para crear modelos asociativos, así como apoyos complementarios para la realización de estudios, asesorías y consultorías y facilidad y acceso a créditos con tasas de interés preferencial. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005, pág. 47)

Respecto a la regulación de usos temporales y aprovechamiento económico del espacio público se menciona que pueden emplearse las ferias temporales para estimular la cultura, el arte, la recreación, el deporte o bien para la comercialización de bienes y servicios, las cuales generan un ingreso para la administración. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005, pág. 47) Cabe anotar que para que esta medida pueda ser empleada por los comerciantes informales debe existir previamente una organización, la cual puede consolidarse si la administración ha brindado los elementos mencionados en el párrafo anterior, para garantizar la asociatividad de estos.

Por otra parte, recientemente en el Congreso de la Republica fue aprobado el proyecto de ley que consagra lineamientos para las acciones que se deben ejecutar para dar asistencia a los

vendedores informales que ocupan el espacio público, tales como la entrega de alternativas de trabajo, la capacitación empresarial, el respeto por la confianza legítima y la implementación de Locales Comerciales de Interés Local. Este proyecto ha cobrado popularidad por los recientes hechos ocurridos en la ciudad de Bogotá al imponerse una multa a unos ciudadanos que compraron alimentos a una vendedora en el espacio público<sup>2</sup>, por eso este proyecto es conocido coloquialmente como la “ley de la empanada”<sup>3</sup>. Actualmente el proyecto se encuentra en espera de la sanción presidencial, por lo tanto, al mismo hay que hacer seguimiento y estudio, pero sin duda será un avance importante para la mitigación de este conflicto, pues de ser elaborada verdaderamente con las medidas más favorables para los comerciantes informales, se tendría una ley de la republica que obligaría a replantear de manera integral las políticas que se adelantan en los municipios y distritos.

Otro esfuerzo del congreso de la Republica para contribuir en la tarea de mitigar el conflicto en mención fue materializado al expedir el Código de Policía, ley 1801 de 2016, en la cual se destina un capítulo completo al espacio público, señalando desde su definición hasta los comportamientos que debe tener la ciudadanía en el mismo para alcanzar la sana convivencia en las comunidades. Es por ello que el artículo 140° señala en el numeral 4 que “ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes” (Congreso de la República de Colombia, 2016) y en el numeral 6 que “promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente” (Congreso de la República de Colombia, 2016) son comportamientos contrarios al cuidado de estos espacios, por lo tanto acarrea a la imposición de medidas correctivas tales como multas o la remoción de los bienes. En una primera lectura esta

---

<sup>2</sup> Para ampliar información: <https://www.lafm.com.co/bogota/debera-pagar-800000-de-multa-por-comprar-una-empanada-en-la-calle>

<sup>3</sup> Para ampliar información: <https://www.rcnradio.com/politica/ley-empanada-fue-aprobada-y-se-hace-realidad-en-colombia>

norma parece ser restrictiva y que desconoce la situación de vulnerabilidad que poseen los comerciantes informales.

Por su parte, la Corte Constitucional se ha encargado de estudiar este fenómeno en sus sentencias judiciales, es por ello que se tienen diversas sentencias de tutela que resuelven casos particulares de distintas ciudades del país, a su vez, se tiene la sentencia de C- 211 de 2017, estudió la constitucionalidad del numeral cuatro y el párrafo tercero del artículo 140° del código de policía, mencionados en el párrafo anterior. En esta sentencia el tribunal se pronunció dando prevalencia al derecho al trabajo de personas en situación de especial protección y de aquellos titulares del principio de confianza legítima, toda vez que no pueden imponerse medidas correctivas si antes no se han realizado medidas positivas a favor de estas personas, exhortando incluso a las autoridades locales a expedir planes de reubicación y formalización para este tipo de vendedores. Esto se convierte en una situación jurídicamente relevante puesto que se trata de una sentencia de constitucionalidad la cual, a diferencia de las sentencias de tutela que obligan únicamente a las partes involucradas, tiene carácter vinculante para todo el ordenamiento colombiano.

Ahondando en los pronunciamientos de la Corte Constitucional, se puede observar que ha reconocido en diversas ocasiones que los vendedores informales son sujetos de especial protección, debido a la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran, pues éstos, al no tener otra forma de solventar sus necesidades básicas y las de sus familias, acuden al comercio informal en búsqueda de obtener los ingresos que les permitan subsistir (Corte Constitucional de Colombia, 2014).

Debido a esto, se han establecido conceptos que permiten garantizar a esta población la protección de sus derechos, máxime en las circunstancias en que debido a los operativos de

recuperación del espacio público los vendedores informales se ven despojados de los espacios que utilizan en el ejercicio de su labor. El principio de confianza legítima surge entonces como un mecanismo que permite garantizar a los vendedores informales que en aquellas circunstancias en que la administración haya creado expectativas favorables y se proceda a eliminar súbitamente las condiciones generadas, no se podrá desconocer el derecho al trabajo de las personas que resulten afectadas como consecuencia de los procesos de recuperación del espacio público (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

De conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional, la confianza legítima, como garantía que les ha ofrecido el estado de respaldar su situación y sus derechos fundamentales, se ve efectivamente materializada cuando, por un lado, se avisa con anterioridad cualquier acción que se vaya a realizar y que tenga incidencia sobre sus labores, y por otro, en razón de su vulnerabilidad, se realizan acciones afirmativas a favor de ellos, como estudios de la población para ofrecer alternativas económicas tras el desalojo de su lugar normal de trabajo (CConst, T-231/2014, pág. 49).

En este orden de ideas, la recuperación del espacio público no se puede traducir en la afectación de la situación de los vendedores informales ocupantes de estos espacios. Al respecto la corte constitucional ha reiterado que:

La recuperación del espacio público suele ser una medida que altera las condiciones económicas de los comerciantes informales que allí se encuentran. Frente a esta realidad la administración tiene el deber de **diseñar e implementar políticas públicas** tendientes a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan a la situación que padecen las personas desalojadas. (Corte Constitucional de Colombia, 2017, pág. 7)



En cuanto al diseño e implemento de políticas públicas tendientes a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación del espacio público, la Corte Constitucional ha señalado los puntos claves para tener en cuenta en pro de garantizar la protección del derecho al trabajo de los vendedores informales. En este orden de ideas, ha puntualizado que ante la desmejora en la situación de esta población se debe propender por la reubicación de los vendedores informales o por ofrecerles alternativas de trabajo formal en condiciones dignas, teniendo como base el principio de confianza legítima. Además, para la implementación de estas políticas, las autoridades tendrán que hacer uso de acciones afirmativas destinadas a brindar una protección preferencial a esta población. (Corte Constitucional de Colombia, 2017). Con todo esto se puede determinar que el país no ha desconocido este conflicto y ha tomado distintas medidas desde las diferentes ramas del poder.

### **3.2 Contexto del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.**

Cartagena de Indias no es ajena a este fenómeno, pues también ahí es posible observar que existen vendedores informales ocupando el espacio público y que la administración adelanta operativos para recuperar el mismo por ser este un derecho de la colectividad.

Esta situación puede constatarse realizando observación en puntos tales como el Centro Histórico, el Mercado de Bazurto, los lugares aledaños a los Centro Comerciales más populares y en general las calles, plazas, plazoletas y parques de la ciudad. Al hacer lectura de la prensa también se pueden observar estos supuestos<sup>4</sup>, igualmente a leer las Bitácoras del Concejo Distrital

---

<sup>4</sup> Para mayor información consultar:  
[https://caracol.com.co/emisora/2019/03/23/cartagena/1553368689\\_368419.html](https://caracol.com.co/emisora/2019/03/23/cartagena/1553368689_368419.html)  
<https://www.eluniversal.com.co/cartagena/nuevos-operativos-para-recuperar-el-espacio-publico-en-bazurto-ah1180255> y

elaboradas por la entidad FUNCICAR, se observa que el tema se encuentra siendo debatido por la administración pública en la actualidad.

De la Bitácora del 24 de marzo de 2019 puede leerse que un concejal señala la importancia de analizar el estado del espacio público en su integralidad para determinar las políticas públicas más adecuadas y así dar alternativas de solución, teniendo en cuenta que hay zonas donde los locales comerciales han tomado el espacio público (FUNCICAR, 2019). Más adelante se encuentra que otro concejal señaló que la administración dio a conocer que durante el año en curso podría oficializarse la entrega del inmueble destinado para el Mercado de Santa Rita, puesto que se está coordinando un primer presupuesto para que los comerciantes inicien sus labores. En ese sentido, sugirió realizar un debate con la Secretaría General e invitar a los comerciantes para que se socialicen los avances logrados (FUNCICAR, 2019).

Cabe anotar que el distrito está en mora de realizar el traslado del Mercado de Bazurto a un inmueble donde puedan organizarse los vendedores estacionarios, tal como reposa en los Acuerdos del Concejo Distrital 018 y 019 del 2014, los cuales reglamentan la creación de una central de abastecimiento mayorista y minorista en la ciudad de Cartagena, para trasladar a vendedores del lugar mencionado. Evidentemente esta estrategia podría ser favorable para este grupo de comerciantes informales, sin embargo, aún se encuentra en fase de planeación, por lo tanto, amerita toda la atención y seguimiento cuando efectivamente el proyecto se encuentre en ejecución.

Por otro lado, se puede observar que localmente ha existido un desarrollo normativo que merece ser estudiado, dado que demuestra la forma en que la administración ha intentado mitigar la tensión existente entre el derecho al espacio público y el derecho al trabajo de vendedores informales en la ciudad. Se puede iniciar con el decreto 0423 de 2003, por medio del cual la autoridad distrital desempeña su facultad de reglamentar el aprovechamiento del espacio público,

respetando siempre la prevalencia del interés general y procurando mitigar el fenómeno de ocupación ambulante indebida en el mismo.

Asimismo, es necesario recalcar la existencia del Decreto 0728 de 25 de (2007), el cual se encargó de reglamentar unos espacios públicos de la ciudad, específicamente unas plazas ubicadas en el Centro Histórico de la ciudad, el cual es el corazón turístico distrital, y, por ende, uno de los lugares donde se concentra la mayor cantidad de comercio formal e informal. Sobre el aprovechamiento económico de estos espacios, el decreto lo permite siempre y cuando se realice “de conformidad con los usos del suelo y el certificado mercantil que para tal efecto expida la Cámara de Comercio”, es decir, esta figura no está concebida para vendedores informales. (Decreto 0728, 2007).

En cuanto a la reglamentación del espacio público, es importante mencionar el Acuerdo Distrital 010 de 2014, por medio del cual se reguló el uso temporal del espacio público distrital, así como también su aprovechamiento económico. Fundamentado en una serie de principios con el objeto de garantizar la actuación administrativa, así como también el derecho e interés colectivo y la prevalencia del interés general en el espacio público, este decreto establece los lineamientos principales sobre el aprovechamiento económico del espacio público, delimita los lugares y el área en metro cuadrado que podrá ser ocupado, así como también establece las prohibiciones a las que haya lugar en ocasión a la “ocupación indebida del espacio público”.

Como Decreto más reciente expedido por el Distrito de Cartagena, tendiente a reglamentar la organización del espacio público (y específicamente las plazas de la ciudad), se encuentra el Decreto 0356 de 2015 modificado a su vez por el Decreto 1674 de 2015, el cual establece la reglamentación y el procedimiento por el cual se procede a otorgar el aprovechamiento económico de plazas y espacios públicos del centro histórico, señalando tarifas, restricciones y prohibiciones

que deberán ser respetadas al momento de aprovechar económicamente espacios públicos de la ciudad.

Respecto de la reglamentación de las ventas estacionarias y ambulantes, el distrito ha expedido decretos como el 05 de 1986; y este a su vez fue modificado por el decreto 1034 de 2014 en el cual se establecen prohibiciones de ubicación de ventas ambulantes y semiestacionarios en determinados lugares de la ciudad, así como también se reglamenta parcialmente el ejercicio de ventas informales en la ciudad, señalado horarios de trabajos permitidos, requisitos varios para su funcionamiento y las sanciones a las que haya lugar si se incurre en las prohibiciones establecidas en dicha norma.

Asimismo, el Decreto 0184 de 17 de febrero de 2014, reglamentó las medidas que deben ser tomadas por parte de la administración distrital, con el objeto de preservar su destinación para el uso común. Punto importante es que en este decreto se desarrolla la figura de Registro Único de Vendedores Informales (RUV), por medio de la cual se llevará una base de datos actualizada de aquellos vendedores informales ubicados en el espacio público distrital para otorgar los beneficios derivados de la confianza legítima.

Sin duda, uno de los grandes avances en materia de regulación de política de recuperación del espacio público Garante de los derechos de los vendedores informales fue el Acuerdo Distrital 040 de 2006, el cual complementa las disposiciones distritales sobre la materia, y a sienta un referente en cuanto a las medidas y procedimientos a tener en cuenta en materia de recuperación del espacio público, apoyándose en el Registro Único de Vendedores Informales (RUV).

Ahora bien, en atención a la reglamentación de los procedimientos de recuperación de la “ocupación indebida del espacio público”, es posible enunciar normas como el Decreto 0091 de

18 de enero de 2007 (modificado por el Decreto 0206 de 31 de enero de 2007, en aras de otorgarle mayor publicidad a la actuación administrativa de recuperación de espacio público), cuyo articulado establece el procedimiento por medio del cual debe realizarse la recuperación del espacio público ocupado por vendedores informales que se encuentren amparados bajo los presupuestos de confianza legítima, o los Acuerdos 018 y 019 de 2014, cuyo objetivo es establecer los lineamientos del traslado del Mercado de Bazurto, una de las zonas más problemáticas de la ciudad en cuanto a ocupación indebida de espacio público se refiere.

Por su parte, la Corte Constitucional ha estudiado la situación de Cartagena de Indias respecto a sus políticas públicas de recuperación del espacio público. La sentencia T-607 de 2015 hace un estudio sobre el caso de una vendedora informal que fue desalojada dentro de un operativo ordenado por la administración de la ciudad, lo cual le permite a la corte hacer una revisión a la situación fáctica y al tratamiento normativo que se le ha dado a la problemática en mención. Gracias a esto la Corte pudo determinar que existían ciertos elementos que no estaban siendo incluidos en la política pública:

La Sala ordenará a la Gerencia del Espacio Público y Movilidad que diseñe e implemente políticas de recuperación del espacio público con garantía al derecho al trabajo de vendedores amparados por el principio de confianza legítima, con enfoque diferencial, incluyendo a vendedores semiestacionarios y ambulantes en ellas (...) Igualmente, se observa que aún persiste la ausencia de enfoque diferencial de género en el diseño e implementación de políticas de recuperación del espacio público que fue ordenado por la Corporación a la Gerencia de Espacio Público y Movilidad del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias en el año 2013. Por tanto, la Sala volverá a exhortar para que se adopten medidas en este sentido. (Corte Constitucional de Colombia, 2015, pág. 31)

En el Distrito de Cartagena se ha reconocido la existencia de la tensión entre los espacios de la colectividad y la ocupación que realizan en los mismos los comerciantes que no tienen otros lugares donde desempeñar sus labores, así mismo, se ha adelantado una política pública de recuperación del espacio público, la cual ha empleado diferentes medidas, restricciones, estrategias y planes, como la elaboración del Registro Único de Vendedores Informales y la creación del Mercado de Santa Rita, sin embargo, al observar el pronunciamiento de la Corte Constitucional y las múltiples peticiones y reclamos que realizan los comerciantes y la ciudadanía misma, se tiene que hacen falta ciertos elementos que proporcionen garantías, seguridad, dignidad y respeto por los derechos fundamentales. Es en este sentido donde nace la necesidad de hacer un señalamiento puntual de los lineamientos generales que deben incluir las políticas de recuperación del espacio público, para que sea posible garantizar a los vendedores informales un trabajo digno y decente.

#### **4 Relación y Diferencia Entre Política Pública y Jurisprudencia**

Un aspecto de especial relevancia para comprender con mayor profundidad las estrategias que deben emplearse en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para atender el conflicto existente entre el derecho colectivo al espacio público y los derechos al trabajo digno y decente de los vendedores informales, es el estudio de la relación y las diferencias entre las Políticas Públicas y la Jurisprudencia.

Tal como ha quedado demostrado con anterioridad, la Jurisprudencia Constitucional hace señalamientos puntuales de elementos que deben ser incluidos en las políticas públicas, pero ambas poseen una naturaleza distinta, la segunda puede ser abordada desde la rama ejecutiva o legislativa, mientras que, la primera únicamente desde la rama judicial. Por esto es necesario ahondar en estos conceptos.

Primero, respecto a la definición de políticas públicas se puede anotar que son el instrumento que emplea el estado para materializar los derechos a sus asociados. Santiago Arroyave Alzate (2010) en el artículo “Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos” analiza las políticas públicas como la herramienta esencial en el ejercicio académico y práctico de la gestión pública y aporta una serie de definiciones que emplea para su investigación:

Al decir de Andre Roth, “existe la política pública siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth, 2007, p. 27). Asimismo, Alejo Vargas establece que la política pública es “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas” (Vargas, 2007, p. 85). Jorge Iván Cuervo señala al referirse a las políticas públicas que son “el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado” (Cuervo, 2008, p. 79).

Anota el autor que las políticas públicas poseen, por un lado, una dimensión espacial, referente al lugar en que se aplican según las condiciones económicas, sociales y culturales; por otro, una dimensión temporal, referente al momento determinado en que van a aplicarse y sus objetivos específicos están definidos por las demandas sociales existentes, poseen un ciclo de atención y unos recursos que están en función del ánimo y capacidad del gobernante por percibir dichas demandas sociales, procesarlas y priorizarlas e incluirlas en su agenda de gobierno.

Según autores colombianos, las políticas públicas se definen:

(...) como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o

deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes (Torres & Santander, 2013, pág. 56).

Así pues, la política pública tiene en cuenta problemáticas que son consideradas relevantes para la sociedad (Meny & Thoening, 1992); es decir, se centran en situaciones fácticas que son de interés de la colectividad.

El caso bajo estudio se convierte indudablemente en un asunto de interés para la comunidad, por eso el Estado y sus entes territoriales, a través de los años, han trabajado por la creación de acciones y la toma de decisiones para alcanzar el objetivo de preservar el espacio público, cambiar ciertos aspectos considerados problemáticos en él, por esto la preservación del espacio público se constituye como política pública y se puede distinguir a nivel nacional, municipal o distrital.

Al analizar una política pública se puede observar que se relaciona con uno o varios derechos fundamentales. William Guillermo Jiménez Benítez en el artículo “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas” explica qué para obtener la concreción o materialización de los primeros, deben existir políticas públicas que permitan una apropiada participación de la sociedad civil. Anota el autor que:

Las políticas públicas han surgido como respuesta de atención sobre derechos económicos y sociales, que como hemos dicho con anterioridad, son los derechos que hacen posible la concreción de otros derechos como los civiles y políticos. Por esto, la atención sobre el campo de las políticas públicas por parte de los promotores de derechos humanos es apenas obvia y necesaria (Jiménez, 2007, pág. 40).

A continuación, el artículo resalta que:



Los derechos humanos se constituyen en el fundamento ético de la formulación y ejecución de políticas públicas. Los derechos humanos son el objeto mismo de las políticas públicas en la medida en que éstas se dirigen a la concreción, protección o defensa de situaciones socialmente relevantes que implican violación o vulneración derechos humanos (Jiménez, 2007, pág. 40).

La política de recuperación del espacio público, en principio, aborda el espacio público como derecho colectivo y fundamental, tal como lo consagra la constitución política. Pero como estos espacios son propios de la colectividad y en la realidad se observa que las acciones de preservación del mismo inciden en los quehaceres de comerciantes informales que se ubican en ellos, estas políticas finalmente terminan relacionándose con otro derecho fundamental como lo es el derecho al trabajo, el cual no puede ser desconocido ni vulnerado al adelantar acciones que pretenden materializar los fines de un Estado social de derecho. En pocas palabras, esta política pública aborda dos derechos fundamentales que se encuentran en tensión y uno de sus fines debe ser darle solución al conflicto.

Por otro lado, para estudiar la jurisprudencia se puede anotar en principio que es una fuente de derecho y un complemento del ordenamiento jurídico. El peruano Aníbal Torres en su artículo “La jurisprudencia como fuente del derecho” aporta la siguiente definición de jurisprudencia:

Es la decisión del más alto tribunal de un país que, al resolver un caso concreto, establece un principio o doctrina jurídica vinculante para el propio tribunal supremo y para todos los órganos jurisprudenciales inferiores, mientras no sea derogada o modificada por resolución debidamente motivada del propio tribunal supremo. Así se entiende a la jurisprudencia tanto en el sistema romano germánico como en el anglosajón. (Torres A. , 2008, pág. 225)

En palabras de la Corte Constitucional Colombiana, la jurisprudencia es aquella que comprende el conjunto de decisiones adoptadas por las autoridades a quienes les ha sido atribuido

el ejercicio de la función judicial (Sentencia C-284, 2015). Se puede anotar que en Colombia se tienen distintas jurisdicciones tales como la jurisdicción contenciosa administrativa, la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción disciplinaria, jurisdicciones especiales y la jurisdicción constitucional. Es de esta última de la cual deriva la jurisprudencia constitucional, la relevante para la presente investigación.

En este sentido, por jurisprudencia constitucional se entienden aquellas decisiones adoptadas por parte de la Corte Constitucional, en el ejercicio de sus funciones de guarda de la integridad y supremacía de la carta política (Corte Constitucional de Colombia, 2019). En esta gama de decisiones se encuentran los pronunciamientos de este tribunal sobre la legitimidad constitucional de las normas que conforman el ordenamiento jurídico colombiano, por esto se encuentran en ellas los lineamientos principales para garantizar la constitucionalidad de toda acción, toda medida y toda norma que se pretenda desarrollar.

Ahora bien, para comprender la relación entre jurisprudencia, en este caso, la emitida por la Corte Constitucional de Colombia, y la formulación de políticas públicas, es indispensable traer a colación que la corte en mención es la encargada de velar por que se cumplan los presupuestos consagrados en la Constitución Política de Colombia, lo que implica que su principal preocupación sea garantizar el respeto hacia los derechos fundamentales, en este orden, esta corporación ha expuesto que los derechos fundamentales exhiben dos facetas, la primera entendida como una faceta de abstención, la cual se refiere al contenido del derecho impidiendo su transgresión por parte de terceros; y la segunda, concebida como una faceta de acción, en la cual se determinan los mecanismos idóneos para garantizar su goce efectivo y, asimismo, se establece sobre quien recae la responsabilidad en caso de que éstos sean vulnerados.

En este escenario, la Corte Constitucional ha planteado que el diseño de políticas públicas está dirigido a la segunda interpretación, es decir, a una faceta asistencial, prestacional o pragmática de los derechos, es, por tanto, una obligación estatal derivada del modelo de estado social de derecho (Cano, 2014, pág. 441).

Siguiendo este lineamiento, la Corte ha estipulado en diversas ocasiones que en un Estado social de derecho se deben adoptar y realizar políticas públicas que promuevan condiciones de vida dignas para todos, “...en especial para aquellos que no alcanzan a satisfacer los mínimos exigibles, solventando de esta manera la marginalidad, la exclusión y la desigualdad a que se hallan expuestos...” (Corte Constitucional, 2008).

Si bien la Corte Constitucional hace una intervención en el campo de las políticas públicas, no hace un diseño de estas, pues finalmente debe limitarse a exhortar a otro estamento a que haga la elaboración, ya sea al Congreso de la República o a las entidades territoriales. Sin embargo, estas intervenciones deben ser tenidas en cuenta porque van encaminadas a la protección de los derechos fundamentales y al ser Colombia un estado social de derecho es primordial que las políticas públicas que se implementen garanticen el respeto de los mismos.

En el caso bajo estudio, los pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de la tensión existente entre el derecho al trabajo de los vendedores informales y el derecho colectivo al espacio público deben constituirse como lineamientos para la elaboración de las políticas públicas que regulen la materia, debido a que señala una serie de elementos a lo largo de sus pronunciamientos que no han sido tomados en cuenta en su totalidad y son favorables para los vendedores informales y pueden dar solución al conflicto que ha sido abordado en esta investigación.

Ahora bien, se puede entender que una política pública que tiene en cuenta los lineamientos constitucionales es una política compatible con el ordenamiento jurídico del país. Para hacer implementación de estas políticas concretamente en el ordenamiento jurídico, por un lado, a nivel nacional pueden integrarse en leyes de la república y en los planes de desarrollo nacionales; por otro lado, a nivel municipal o distrital pueden integrarse a través de acuerdos, decretos y planes de desarrollo.

En lo referente al espacio público y su tensión con el derecho al trabajo, como se ha estudiado, la Corte Constitucional sostiene que aun cuando se deben ejecutar acciones a favor de la recuperación y preservación del espacio público, estas deben hacerse en el marco de una política que garantice el respeto al derecho al trabajo, la dignidad humana y la confianza legítima, donde las autoridades realicen ejercicios de identificación de la población que labora en estos espacios de manera continua y propendan por la implementación de programas que permitan la ubicación de aquellos en lugares exclusivamente destinados al ejercicio de su actividad comercial, es decir, que las políticas públicas desarrollen acciones positivas a favor de los comerciantes informales que se encuentran en condición de vulnerabilidad y no tienen otro medio para subsistir.

#### **4.1 Política pública en Cartagena conforme a la Jurisprudencia Constitucional.**

Ahora bien, es importante analizar si el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias en el diseño y en la ejecución de su política pública de recuperación del espacio público ha tenido en cuenta los señalamientos de la Corte Constitucional.

Existe toda una línea jurisprudencial que aborda la tensión del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales, la cual está conformada por sentencias de tutela y de constitucionalidad, las cuales deben ser tenidas en cuenta por la administración de Cartagena, sin

embargo, como ha sido expuesto con anterioridad en este trabajo, particularmente existe una sentencia de tutela T-607 de 2015 que analiza esta problemática en la ciudad, la cual merece ser pilar de este estudio.

En esta sentencia se analiza una acción de tutela instaurada por considerarse violados derechos como la dignidad y el mínimo vital, tras los hechos ocurridos el 18 de febrero de 2015, cuando a una trabajadora informal de la Avenida del Lago le fueron decomisados sus implementos de trabajo durante un operativo de la gerencia de espacio público y movilidad de la ciudad de Cartagena.

La corte manifestó sus consideraciones, haciendo una reiteración de la protección que debe existir sobre el derecho al trabajo y trajo a colación las sentencias de tutela T-244/2012 y la T-386/2013, que abordan dos casos que se presentaron en la misma ciudad, que permiten identificar las falencias que tiene la política del distrito. La primera se refiere a la no inclusión de vendedores ambulantes del Mercado de Bazurto en un plan de reubicación a raíz de la incorporación del Sistema de Transporte Integrado de la ciudad (Transcaribe). La segunda, trata sobre la exclusión de una mujer, también trabajadora del mercado local, al registrar en el censo únicamente a su esposo fallecido. Ambas situaciones fácticas fueron estudiadas por la Corte Constitucional para establecer que en Cartagena no estaba existiendo una política pública de recuperación del espacio público con enfoque diferencial, además, que sus esfuerzos estaban siendo encaminados únicamente a los trabajadores estacionarios y que debían incluir también en ellos a los vendedores semiestacionarios y ambulantes.

Por todo lo anterior, tal como se mencionó anteriormente, en la parte resolutive de la misma sentencia T-607 de (2015), se obligó expresamente a la alcaldía de Cartagena a que diseñe e implemente políticas de recuperación del espacio público, “con garantía al derecho al trabajo de

vendedores conforme al principio de confianza legítima, con enfoque diferencial, incluyendo a vendedores semiestacionarios y ambulantes en ellas” (Corte Constitucional de Colombia, 2015, pág. 38).

Ahora es preciso analizar si la política pública de recuperación del espacio público de la ciudad de Cartagena se ejecuta conforme a los parámetros establecidos por la corte constitucional, garantizando el derecho al trabajo de los vendedores informales.

Como la Corte ordenó una modificación, en primera medida, hay que analizar las acciones posteriores a la sentencia, que guaran relación con el tema de la presente investigación. Se pudo identificar la expedición del decreto 1674 del 22 de diciembre de 2015, que, si bien modifica y adiciona el capítulo II del decreto 0356 de 27 de febrero de 2015, únicamente se limita a establecer que lugares del centro histórico de la ciudad son considerados como espacio público y que porcentaje de ellos puede ser aprovechado económicamente.

Lo anterior es en razón de que el decreto 0356 del 2015 del 27 de febrero de 2015 hace referencia al aprovechamiento económico del espacio público y el documento CONPES 3718 de (2012), traído a colación por el mismo decreto, y lo define como la “realización de actividades económicas en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público de los municipios y distritos, a través del uso y ocupación temporal o permanente, previa autorización de las autoridades competentes” (2012, pág. 32). Posteriormente en el mismo documento, se hace un parangón con la actividad realizada por los vendedores ambulantes, semiestacionarios y estacionarios y se resalta que estas no quedan cobijadas dentro del aprovechamiento económico, porque este debe realizarse a través de los instrumentos que propone la administración para generar retribuciones al distrito, mientras que, los trabajadores informales al ejercer su labor reciben beneficios del espacio público, pero no los generan para el distrito. Se puede entender entonces,

que, si bien los decretos son un acierto para regular uno de los tantos aspectos problemáticos del espacio público, no fueron expedidos para subsanar la tensión que existe entre este y el derecho al trabajo de quienes ejercen el comercio informal. Cabe anotar que estos son los únicos avances normativos que abarcan temas de fondo, pues existen ciertos decretos, como el 1601 de 2017 y 0243 de 2018 que se expiden para dar las funciones del Gerente de espacio público de la ciudad.

La política pública de recuperación del espacio público en la ciudad de Cartagena sigue ejecutándose sin haber adoptado la orden de la Corte Constitucional de modificar conforme a los parámetros señalados. Esto es sabido porque frecuentemente se ve a los empleados de la oficina de gerencia de espacio público y movilidad realizando operativos que culminan en el desalojo de los trabajadores informales, para la recuperación del espacio que ha sido ocupado. Un aspecto que llama la atención es que persiste el descontento y los reclamos de la ciudadanía, así como de los mismos comerciantes, tal como se pudo observar durante el primer semestre de este año, pues a raíz de la imposición de una medida correctiva a una palenquera vendedora tradicional de frutas en el Centro Histórico de la ciudad, surgieron manifestaciones y marchas rechazando la acción y apoyando el trabajo de los comerciantes callejeros<sup>5</sup>.

Se entiende entonces que persiste la omisión del distrito turístico y cultural de Cartagena de indias de regular dentro de su política pública de recuperación del espacio público las garantías mínimas para vendedores ambulantes, estacionarios y semiestacionarios con un enfoque diferencial y la materialización del principio de confianza legítima y que no han armonizado su normatividad con las disposiciones de la jurisprudencia constitucional.

---

<sup>5</sup> Para ampliar la información observar: <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/queremos-que-nos-dejen-trabajar-palenqueras-en-cartagena> y <https://www.elheraldo.co/bolivar/palenqueras-se-toman-con-sus-poncheras-el-centro-historico-612556>

## **5 Principales parámetros de la política de Cartagena de Vendedores informales ocupantes del espacio público para la garantía del trabajo decente y digno**

Como es sabido, el deber del estado de garantizar los derechos a sus administrados no solo se realiza normativamente sino con acciones concretas, estrategias, programas y proyectos. He allí la importancia de las políticas públicas, que, al emplearse para satisfacer necesidades sociales, se constituyen como una herramienta del estado para cumplir sus obligaciones. Es importante que en la ciudad de Cartagena se reconozca que no basta con una elaboración escasa de estos instrumentos, pues las políticas deben ser idóneas para cumplir verdaderamente sus objetivos.

Ahora, luego de haber estudiado el conflicto central de esta investigación, el espacio público y el trabajo digno y decente, se puede entender que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, para que efectivamente pueda satisfacer las necesidades de los ciudadanos, debe incluir en su política pública de recuperación del espacio público, ciertos lineamientos conforme a los pronunciamientos de la Corte Constitucional y los componentes del Trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible, con el fin de materializar lo estipulado por el Ministerio del trabajo: El trabajo decente debe ser garantizado independientemente de que exista o no un contrato o una relación formal, ya que el derecho fundamental al trabajo está ligado al ser humano y no a un vínculo contractual, es decir, se le debe reconocer incluso a quienes se encuentran dentro del sector informal, vendedores ambulantes, trabajadores independientes, trabajadores y trabajadoras sexuales, entre otros (Ministerio del Trabajo, 2017), y ello, se puede conseguir en Cartagena, si se realiza la adecuación a la política pública.



A continuación, se hará una exposición de aquellos elementos que fueron detectados como los componentes principales de una política pública de recuperación del espacio público garantista del trabajo digno y decente para vendedores informales:

### **5.1 Confianza legítima**

Desde su aparición en la jurisprudencia alemana en 1956, como *protección a la confianza*, posteriormente adicionado el adjetivo de legítima, este principio ha estado orientado a “proteger la confianza generada en los particulares en función de actos o comportamientos de poderes públicos” (Malvárez, 2016, pág. 76), bajo este postulado, ha sido extendido y desarrollado de acuerdo a los sistemas jurídicos de cada nación.

Así, en la doctrina alemana se ha enunciado que si bien no es un derecho fundamental por no estar recogido expresamente en la ley fundamental, sí es un principio desprendido del de seguridad jurídica, del mismo modo en que lo ha entendido el tribunal de justicia Europea; por su parte, España lo ha entendido como un principio general del derecho, en tanto que para el sistema jurídico Italiano encuentra su fundamento en el principio de buena fe (Malvárez, 2016, págs. 77-78).

En el caso colombiano, es considerado un principio general del derecho, basado en principios como el de buena fe, estado de derecho y seguridad jurídica (Malvárez, 2016, pág. 77). El mismo, ha sido considerado el principio fundamental a la hora de hablar de derechos de vendedores informales. La Corte Constitucional insiste en su empleo y establece que:

El Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un periodo de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos

adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático. (Corte Constitucional, 2017)

En los casos de restitución de espacio público, el principio de confianza legítima dispone que se aplica si el comportamiento de las autoridades administrativas dio lugar a hechos inequívocos, concluyentes y verificables que propiciaron expectativas legítimas en el vendedor informal consistentes en que la situación en la que se encontraba era jurídicamente aceptada; se aplica el principio si, conforme a estas conductas asumidas por la administración, el comerciante entendió que podía continuar con normalidad en aquella situación. Ahora bien, este entendimiento supone que a partir de dichos actos concluyentes el administrado debe haber actuado de buena fe, obrando prudente y diligentemente. (Corte Constitucional, 2017)

En Cartagena en lo referente a recuperación de espacio público y vendedores informales no ha sido desconocido este principio. Se puede observar que se hace alusión a él en la normatividad del Distrito, por ejemplo, en el Decreto 0091 de 18 de enero de 2007, cuyo articulado establece el procedimiento por medio del cual debe realizarse la recuperación del espacio público ocupado por vendedores informales que se encuentren amparados bajo los presupuestos de confianza legítima. También se tiene el Decreto 0184 de 17 de febrero de 2014, que reglamentó la figura de Registro Único de Vendedores Informales (RUV), por medio del cual se lleva una base de datos de aquellos vendedores informales ubicados en el espacio público distrital para otorgar los beneficios derivados de la confianza legítima.

Actualmente la administración le está apuntando al Registro Único de Vendedores Informales (RUV) para tener un control sobre los comerciantes que ocupan el espacio público<sup>6</sup>, quienes pueden solicitar certificados de manera virtual, para poder mostrarlo cuando una autoridad lo solicite. De esta forma se pretende tener vigilancia sobre las personas que efectivamente son acreedoras de la aplicación del principio de confianza legítima. La recomendación que se le puede hacer al Distrito es mantener actualizado este Registro, con datos reales y pertinentes que permitan conocer con veracidad las características de la población que se dedica al comercio informal.

## **5.2 Enfoque diferencial**

La sentencia T-607/2015 que estudia concretamente el caso de Cartagena, es contundente al señalar que en el distrito debe existir una modificación de la política pública de recuperación del espacio público para hacer una inclusión de ciertos elementos, tal como el principio de enfoque diferencial, el cual busca que se atiendan las diferencias de las personas para que exista en general un trato igualitario.

Cartagena es un Distrito diverso, multicultural donde convergen personas de distintas culturas, como personas de la comunidad étnica zenú y palenqueros, quienes ejercen el comercio informal. También puede encontrarse dentro las personas que ejercen estas ocupaciones mujeres cabeza de hogar, ancianos o personas desplazadas.

Es importante tener en cuenta estos factores porque cuando un grupo de vendedores informales poseen características que los particularizan frente a los demás, como en los casos mencionados, ostentan una doble condición de sujetos de especial protección, lo cual debe priorizar su defensa por parte del estado. En el caso de las comunidades indígenas y afro, la

---

<sup>6</sup> Para ampliar la información observar: [https://caracol.com.co/emisora/2018/03/16/cartagena/1521212356\\_505935.html](https://caracol.com.co/emisora/2018/03/16/cartagena/1521212356_505935.html)

condición de sujetos de especial protección viene dada por su reconocimiento constitucional, pues la Constitución Política de Colombia (1991) en su artículo 1, consagra al país como un estado social pluralista y en su (artículo 7), establece que “el estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”.

Por otra parte, se puede anotar que existe la necesidad de atender el contexto social y las condiciones reales de las personas que serán receptoras de las políticas, en este caso, de recuperación del espacio público del Distrito de Cartagena de Indias, pues debe existir un conocimiento integral de la población, ya que se debe garantizar el desarrollo de sus especiales condiciones. En la ciudad, dentro del número de vendedores informales que hay, existen personas con características particulares y, hacia ellos debe existir acciones diferenciadas a favor de sus tradiciones, costumbres y realidades.

Entonces se entiende que las políticas deben incluir **enfoque diferencial**. Básicamente este principio desarrolla el derecho a la igualdad, dando un trato diferente a sujetos desiguales, para llegar a una igualdad real y efectiva (Corte Constitucional, 2017). En el caso de las poblaciones étnicas y afro, las condiciones diferenciadas y de vulnerabilidad se remontan a cuestiones históricas, por ello, en el presente, hay que brindarles las garantías de respeto a la diversidad que algún día les fueron negadas.

### **5.3 Clasificación de vendedores informales**

Otro factor señalado puntualmente por la sentencia T-607 de 2015 es que el Distrito debe conocer las características de los vendedores informales, específicamente a qué clasificación pertenecen. Siendo ésta en vendedores informales ambulantes, estacionarios y semiestacionarios de conformidad con la sentencia C- 772 de 2003, como fue explicado con antelación.

Es necesario que la administración de la ciudad tenga claridad sobre los aspectos que identifican a cada agrupación de vendedores informales, en aras de un adecuado diseño de las estrategias o acciones que se desarrollaran para los ambulantes, semiestacionarios y estacionarios. Así se evitará enfocar esfuerzos únicamente en un sector de toda la población que debe ser beneficiaría de la política pública.

Como se ha enunciado en la presente investigación, el Distrito tiene la tarea de hacer el traslado del mercado de Bazurto, en este caso se tiene claro que los beneficiarios serán ciertos vendedores estacionarios, ya que deberán ubicarlos en locales dentro del inmueble destinado para este fin. Es un avance reconocer que tipo de personas serán receptoras de la política pública, sin embargo, esta clasificación debe emplearse para la inclusión y no para la exclusión, es decir, así como existen medidas pensadas para este tipo de vendedores, también deben pensarse medidas para los semiestacionarios y ambulantes.

#### **5.4 Reubicación de vendedores**

En consonancia a lo estudiado con anterioridad, la reubicación de vendedores informales que ocupan el espacio público es una alternativa favorable para estas personas. La jurisprudencia de la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones señala esta medida:

“La posibilidad de recuperar el espacio público no exime a las autoridades públicas del deber que tienen de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo de quienes resultaron afectados con los actos administrativos emitidos por ellos y dependen de la actividad informal que realizan. Así, una vez la administración inicia la ejecución de planes de 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 la comunidad**, o darles la oportunidad para que emprendan nuevas actividades que les permitan asegurar su mínimo vital”. (Corte Constitucional, 2014)

Existen múltiples antecedentes de reubicación en el país. Se puede mencionar, por ejemplo, el caso de Bogotá que ha adelantado diversos planes de reubicación, desde el año 1977 por lo estipulado en el Decreto 1094, hasta acciones más recientes al reubicar a vendedores en el Parque el Tintal, el Parque Nacional y el Parque de Usaquén<sup>7</sup>.

Existe un antecedente en Cartagena en el año 2011, la reubicación de vendedores informales en el Centro Comercial Nueva Colombia<sup>8</sup>, el cual:

Nació como solución al problema de movilidad peatonal y la ocupación del espacio público en el centro histórico de la ciudad, por parte de los vendedores callejeros estacionarios quienes se ubicaban en las calles de mayor circulación y algunos parques y plazoletas: calle de la Moneda, De la Cruz, Del Boquete, Vicente García y Primera de Badillo, así como la Avenida Escallón y las plazoletas Telecom y Olímpica (Galvis & Bula, 2014, pág. 63).

Es decir, el Distrito posee experiencia en el tema de reubicación, así que la tarea en la actualidad es hacer seguimiento de las acciones realizadas en el pasado y hacer multiplicación de estos esfuerzos para beneficiar al mayor número de vendedores informales posibles.

La tarea del Distrito de hacer el traslado del Mercado de Bazurto es actualmente el objetivo de reubicación más claro de la ciudad, el cual puede configurarse como un acierto. Estas estrategias

---

<sup>7</sup> Para ampliar la información observar: <https://bogotafe.gov.co/mi-ciudad/usaquen/mas-de-3000-vendedores-informales-han-aceptado-los-planes-de-reubicac>

<sup>8</sup> Para ampliar la información observar: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/vendedores-ambulantes-cartagena-ubicados-centro-comercial-137284>

deben seguirse ejecutando en la ciudad respetando aquellos factores que fueron señalados: tener en cuenta que el proceso esté asociado con un grupo determinado de comerciantes de un sector y no con vendedores aislados, para que existan en ellos integración y puedan encontrar un interlocutor entre ellos y la administración. Que el proyecto de reubicación sea viable comercialmente, que el lugar sea atractivo, de fácil acceso, con iluminación, etc. Que se les brinde las herramientas a los vendedores para crear modelos asociativos, así como apoyos complementarios para la realización de estudios, asesorías y consultorías y facilidad y acceso a créditos con tasas de interés preferencial (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005, pág. 47).

### **5.5 Trabajo decente y digno**

Como se ha venido exponiendo, la clara informalidad en la que se desenvuelve la actividad comercial realizada por los vendedores en el espacio público no es óbice para procurar garantizar que la misma sea orientada hacia los objetivos recogidos en el concepto de un trabajo decente y digno. De este modo, la administración de la ciudad de Cartagena de Indias debe incluir en la política pública de recuperación de estos espacios unas pautas encaminadas a la garantía del trabajo decente y digno de esta población.

Entender la situación de aquellos que están en la informalidad bajo el término de *déficit de trabajo decente* propuesto por la OIT (2002, pág. 4), conlleva a reconocer la falta de empleos productivos, de protección social y de garantía de derechos en el trabajo presente en este sector. El anterior planteamiento, no dista de la realidad observada por ejemplo, en los parques, plazas y calles del centro histórico de Cartagena, donde se vislumbra a vendedores informales comercializar sus productos con temor a ser desalojados cuando se realicen operativos por parte de las autoridades, escenario que afirma la falta de garantías y respeto hacia los derechos de esta

población, muy a pesar de que la Corte Constitucional ha reiterado que dichos operativos deben hacerse conforme al principio de confianza legítima en los casos en que ésta deba ser garantizada.

De cualquier modo, es necesario que desde el distrito se plantee una política pública no sólo dirigida a recuperar el espacio público sino prevista para regular en profundidad dicha problemática, con la cual de manera progresiva se ofrezca una organización al grupo de vendedores informales y a su vez se sumen esfuerzos para lograr la formalización laboral, de cara al reto planteado en el (CONPES 3918, 2018), consistente en el aumento de la tasa de formalización laboral en Colombia, a través de la generación de empleos dignos y decentes.

Entonces, bajo la implementación del parámetro de trabajo digno y decente en la política pública expuesta, el Distrito de Cartagena deberá atender a dos aspectos.

En primer lugar, velar porque a los vendedores informales les sea garantizada la protección de su derecho fundamental al trabajo y un mejoramiento en sus condiciones; la protección social como extensión de los conceptos de seguridad social: salud, pensión, seguridad y salud en el trabajo y servicios sociales complementarios como la capacitación; y el diálogo social, como herramienta para participar en las decisiones que les conciernen. Todos ellos, objetivos concretos del postulado de trabajo decente, que se pueden materializar haciendo uso de instrumentos como los censos y el Registro Único de Vendedores, para empezar por tener un conocimiento completo y real sobre dicha población.

Y, en segundo lugar, propender por el aumento de la tasa de formalización laboral, para lo cual es importante hacer uso de estrategias como las capacitaciones o alianzas con empresas privadas para promover inversiones que generen empleos decentes y dignos.



En relación con lo antedicho, existe un proyecto de acuerdo del (Concejo del Distrito de Cartagena, 2019), con el cual se busca organizar, proteger y mejorar las oportunidades laborales de la población vulnerable de la ciudad a través del desarrollo y generación de la oferta de formación y certificación por competencias laborales. Es importante hacer seguimiento al mismo, pues de lograr concretarse sería un importante punto de partida para lograr aumentar la tasa de formalización laboral y contribuir al cumplimiento del reto nacional en referencia, consignado en el CONPES 3918.

### **Conclusiones**

1. Al hablar de espacio público es importante reconocer su naturaleza múltiple, dinámica y cambiante, por ser el escenario en el que se entretajan intercambios sociales, políticos, culturales, económicos e históricos, y por ello, debe ser concebido como aquel que permite que se desarrollen relaciones y que las mismas se organicen y estructuren, para darle vida y continuidad, todo esto sin desconocer que materialmente es el Estado quien tiene la facultad de regularlo a través de la creación de normatividad.

2. El trabajo digno y decente debe ser garantizado a toda persona. Los principales lineamientos se encuentran contenidos el objetivo número ocho de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Por su fundamento jurídico, se deben plantear políticas acordes a este objetivo, para que se pueda garantizar el mejoramiento de las condiciones de trabajo para todos los ciudadanos, sin distinción del tipo de vinculación laboral, incluyendo desde luego, a comerciantes informales que ocupan el espacio público.

3. Cartagena de Indias es un Distrito multicultural, en el cual se emplean los espacios públicos para distintas interacciones y practicas sociales, culturales y económicas. Dentro de estas

últimas, se encuentran las labores ejercidas por los vendedores informales en calles, parques y plazas. Es por ello que se genera una tensión en derecho, pues el espacio público responde a intereses colectivos que el estado debe defender y el derecho al trabajo de los mencionados comerciantes responde a intereses particulares que pueden verse menoscabados al tratar de preservar los primeros.

4. En la ciudad de Cartagena se ha identificado la presencia de este conflicto y a través de los años se han elaborado y ejecutado políticas públicas de recuperación del espacio público, que abordan diferentes medidas y acciones, sin embargo, se puede determinar por las observaciones hechas por la Corte Constitucional en la sentencia T-607 de 2015 y por los malestares que expresa la ciudadanía que existen ciertas falencias y ciertos elementos que no están siendo incluidos en la política para alcanzar su completa efectividad.

5. La política pública de recuperación del espacio público para el Distrito de Cartagena tiene que ejecutarse siempre y cuando se adelanten acciones positivas a favor de los vendedores informales procurando el respeto al derecho al trabajo digno y decente, además, el respeto al principio de confianza legítima, ideando acciones diferenciadas según la clasificación de los vendedores, garantizando el enfoque diferencial e incrementando las medidas de reubicación, todo esto para constituirse como una política garantista y propia de un estado social de derecho.

## Bibliografía

Acuerdo 040. (4 de Diciembre de 2006). Por medio del cual se establecen los principios, objetivos, se define la política pública dirigida a la formalización de la economía como apoyo a las personas que ocupan el espacio público y se permite la recuperación del mismo. . Cartagena, Bolivar, Colombia.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014-2015). *Politica pública de trabajo decente y digno*. Bogotá.

Aponte, A. (1997). La espacialidad del comercio de la ciudad de Caracas – caso Nueva Caracas, Catia, Venezuela. Buenos Aires.

Arroyave, S. (2010). *Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos* . Obtenido de <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITCAS-PUBLICAS/Politic-Publicas-Colombia.pdf>

Belalcázar, E. A. (2011). *Biblioteca digital Universidad Nacional de Colombia*. Obtenido de <http://bdigital.unal.edu.co/6467/1/695341.2011.pdf>

Boladeras, M. (2001). La opinión pública en Habermas. *Análisi* 26, 51-70.

Buraglia, P. (1997). Las varias dimensiones del espacio público. *Bitácora Urbano-Territorial*, 21-26.

Buraglia, P. (1997). Las varias dimensiones del espacio público. *Bitácora Urbano-Territorial*.

Burbano, A. M. (2014). La investigación sobre el espacio público en Colombia: su importancia para la gestión urbana. *Territorios*, 185-205.

Cano, L. (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. *Papel Político*, Vol 19., 435-458.

CConst T-772/2003, T-772/2003 (Corte Constitucional de Colombia 4 de septiembre de 2003).

CConst, C-215/99. (1999). *C-215/99*. Bogotá.

CConst, Sentencia T-508/1992, T-508/1992 (Corte Constitucional 28 de Agosto de 1992).

CConst, T-231/2014, T-231/2014 (Corte Constitucional 9 de Abril de 2014).

Código Civil. (1887). ley 57. Colombia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *NACIONES UNIDAS, CEPAL., páginas 23-24*. Obtenido de <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>

Concejo del Distrito de Cartagena. (09 de abril de 2019). *proyecto de acuerdo 153*. Cartagena, Colombia.

Congreso de Colombia. (18 de Julio de 1997). Ley 388 de 1997. Ibagué, Tolima, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (29 de Julio de 2016). Ley 1801 del 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.

Congreso Nacional de Colombia. (1998). Artículo 2, ley 472. Colombia.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL . (15 de marzo de 2018).

*CONPES* 3918. Obtenido de [https://assets.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/c15L6fPoswiGYUy64Uy4k/d2d1c2b218757846743c6eb335d5b380/CONPES\\_3918\\_Anexos.pdf](https://assets.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/c15L6fPoswiGYUy64Uy4k/d2d1c2b218757846743c6eb335d5b380/CONPES_3918_Anexos.pdf)

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (31 de Enero de 2012). 3718. *Política Nacional de Espacio Público*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.

Constitución Política. (1991). artículo 1. *Constitución Política de Colombia*.

Constitución Política. (1991). artículo 7. *Constitución Política de Colombia*.

Constitución Política de Colombia. (1991). Colombia.

Constitución Política de Colombia. (1991). Art. 82. Colombia.

Constitución Política de Colombia, 1991. (s.f.). Colombia.

Coronel, j. (2008). Lo público en la globalización. *Semestre económico, Volumen 11*, 65-73.

Corte Constitucional, T-630 (Corte Constitucional 26 de Junio de 2008).

Corte Constitucional, T-231/2014 (Corte Constitucional 9 de Abril de 2014).

Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-067/2017.

Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-424/2017.

Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia T- 772 del 2003.

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Setencia T- 231 de 2014.

Corte Constitucional de Colombia, T-607/2015 (Corte Constitucional 21 de Septiembre de 2015).

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-211 de 2017.

Corte Constitucional de Colombia. (20 de marzo de 2019). [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co).

Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/>

Corte Constitucional de Colombia T-518/92, T-518 (Corte Constitucional de Colombia 1992).

Corte Constitucional de Colombia, SU-360/99, SU-360 (Corte Constitucional de Colombia 1999).

- Dantas, E. W. (1995). *Comércio Ambulante no centro de Fortaleza/CE (1975-1995) Dissertação de Mestrado em Geografia Humana. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas/USP.*
- Decreto 0728. (25 de Mayo de 2007). Por medio del cual se reglamenta unos espacios públicos en el Distrito T. y C. de Cartagena de Indias. Cartagena, Bolívar, Colombia.
- Diazgranados, L., & AL, E. (2018). *Derecho Laboral en Colombia*. Bogotá D. C.: Universidad Católica de Colombia .
- FUNCICAR. (2019). *Bitacoras Concejo Distrital*. Obtenido de <http://www.funcicar.org/?s=espacio+p%C3%BAblico>
- Gálvez, E., Gutiérrez, E., & Picazzo, E. (2011). El trabajo decente: nuevo paradigma para el fortalecimiento de los derechos sociales. *Rev. Mex. Sociol vol.73 no.1 México ene./mar. 2011.*
- Galvis, M., & Bula, M. (2014). EFECTOS DE LA FORMALIZACIÓN DE LAS VENTAS CALLEJERAS ESTACIONARIAS EN EL CENTRO HISTÓRICO DE CARTAGENA Y SU RELOCALIZACIÓN EN EL CENTRO COMERCIAL NUEVA COLOMBIA.
- Gutiérrez, C. (1992). Vendedores ambulantes na Bolivia: o comércio do Mercado "La Ramada".
- Habermas, J. (1981). *Historia y Crítica de la Opinión Pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gili.
- Hays Mitchell, M. (1993). Informal and formal sector linkages in streetvending: the case of Peru`s Ambulantes. *Environment and Planning A, Vol. 25, 1993, p. 1085-1102.*

- Jiménez, W. (2007). *El enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*. Obtenido de <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/download/781/662/>
- Leal, J. (1997). Sociología del espacio: el orden espacial de las relaciones sociales. *Política y Sociedad*, 21-36.
- Ley 1801 . (29 de Julio de 2016). Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Ley 472. (5 de Agosto de 1998). Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Ley 9. (11 de Enero de 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Licona, E. (. (2014). Espacio, Espacio público. En M. Burbano, *El espacio público situado en la ciudad latinoamericana contemporánea. Una aproximación a su estudio desde la perspectiva de género* (pág. 167). Puebla, México: Benémerita Universidad Autónoma de Puebla.
- Low, S. (2005). Transformaciones del espacio público en la ciudad latinoamericana: cambios espaciales y practicas sociales. *Bifurcaciones*.
- Malvárez, G. (2016). El principio de la confianza legitma en México. *Universidad Panamericana, Facultad de derecho*, 74-109.

Martinez, S. (2013). DOREEN MASSEY Y LA CREACIÓN DE CONCEPTOS COMO LUGARES: UN PUNTO DE ENCUENTRO ENTRE TRAYECTORIAS DIVERSAS. *Biblio 3W REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES*, VOL. XVIII, n° 1023.

Meny, I., & Thoening. (1992). *La aparición de los Problemas Públicos. Las Políticas Públicas*. Ariel Ciencia Política.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). Guía Metodológica 5: Mecanismos de Recuperación del Espacio Público. Nuevas Ediciones LTDA.

Ministerio de Trabajo. (2017). *Propuesta agenda normativa Ministerio del Trabajo: "Garantías para el Trabajo Decente"*. Obtenido de [http://acmineria.com.co/sites/default/files/intranet/documentos-acm/propuestaagendanormativa\\_2017.pdf](http://acmineria.com.co/sites/default/files/intranet/documentos-acm/propuestaagendanormativa_2017.pdf)

MINISTERIO DEL TRABAJO. (s.f.). *MINTRABAJO*. Obtenido de <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/empleo/subdireccion-de-formalizacion-y-proteccion-del-empleo/formalizacion-laboral>

Montoya, C., Méndez, J., & Boyero, M. (2007). TRABAJO DIGNO Y DECENTE: UNA MIRADA DESDE LA OIT PARA LA GENERACIÓN DE INDICADORES PARA LAS PYME MEXICANAS Y COLOMBIANAS. *Visión de futuro*, 84-106.

ODS.GOV. (2018). *Las 16 grandes apuestas de Colombia para cumplir los objetivos de desarrollo sostenible*. Obtenido de <https://www.ods.gov.co/news/16-grandes-apuestas-de-colombia-para-cumplir-los-objetivos-de-desarrollo>



Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2007). *OIT*. Obtenido de [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

OIT. (2002). *Conferencia Internacional del Trabajo, 9a reunión*. Obtenido de El trabajo decente y la economí informal:  
<https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

OIT, 8. r. (Junio de 1999). <http://www.ilo.org>. Obtenido de <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Temas habitat III Espacio público*. Obtenido de [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-11\\_Public\\_Space-SP.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-11_Public_Space-SP.pdf)

Organización Internacional del Trabajo OIT. (s.f.). Obtenido de <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

Oslender, U. (2002). Espacio, lugar y Movimientos locales: Hacia una "espacialidad de resistencia".

Palacios, P., & Sierra, C. (2014). Prevalencia y factores de riesgo asociados a alteraciones. *Revista Salud Pública*.

Paramo, P., & A.M., B. (2014). Los usos y la apropiación del espacio público para el fortalecimiento de la democracia. *Revista de Arquitectura, vol. 16*, 6-15.

Portolés, L. (2015). Reflexiones sobre el espacio relacional y su aplicación al estudio de exposiciones de Arte Contemporáneo. *S E M I O S F E R A*, 38 - 48.

Procuraduría General de la Nación. (s.f.). [www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co). Obtenido de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20)

20en%20Colombia\_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20p  
ol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas(1).pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). Obtenido de  
<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background.html>

Sentencia C 593/2014, 593/2014 (Corte Constitucional de Colombia 2014).

Sentencia C-284, C-284 (Corte Constitucional de Colombia 13 de mayo de 2015).

T - 881, T - 881 (Corte Constitucional de Colombia 17 de octubre de 2002).

Torres, A. (2008). La Jurisprudencia como fuente del derecho. *Artículos y ensayos en torno a la reforma del sistema procesal penal y apuntes sobre la justicia constitucional.*

Torres, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía.* Bogotá: IEMP Ediciones.

UNICEF. (2015). *UNICEF.* Obtenido de <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>

Veleda, S. (2001). Trabajo informal en América Latina: el comercio callejero. *Revista Bibliográfica de geografía y ciencias sociales.*

Arteaga, S. (2018). ¿Cómo funciona el cerebro político? Guía de comunicación política para entender a los votantes y a la opinión pública. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 10 (20): 187-212. Recuperado de DOI: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.10-num.20-2018-2155>

Bechara, A. (2015). Aproximación teórica al concepto de estado: distinciones en torno a Heller, Jellinek y Carré de Malberg. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 7, (14): 72-84. Recuperado de DOI: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.7-num.14-2015-1518>

Campiz Jiménez, G. (2018) Incongruencias de las sanciones a grupos armados ilegales contemplados en los acuerdos de la Habana con los modelos de justicia restaurativa

- actuales. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, 10 (19): 178-203. Recuperado de DOI: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.10-num.19-2018-2139>
- Caro, K. (2018). Hermenéutica Judicial para la protección de los segundos ocupantes en el proceso de restitución y formalización de tierras. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, X (19):250-270. Recuperado de: DOI: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.10-num.19-2018-2142>
- Ferrer, J. (2017). La prueba es libertad, pero no tanto: una teoría de la prueba cuasi-Benthamiana. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, 9, (18): 150-169. Recuperado de DOI: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.9-num.18-2017-2059>
- Kalach, G. (2016). Las comisiones de la verdad en Colombia (2016) Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo. VIII, (16): 106-124. Recuperado de DOI: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.8-num.16-2016-1534>
- Petro González, I. (2016). El juez en el neoconstitucionalismo y su papel en el sistema de control difuso de constitucionalidad en Colombia. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, VIII, (16): 125-134. Recuperado de DOI: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.8-num.16-2016-1535>
- León Vargas, G. (2018). Diáspora Venezolana: Cartagena, más allá de las cifras. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, 10 (20): 111-119. Recuperado de DOI: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.10-num.20-2018-2150>
- Luna Salas, F., & Nisimblat Murillo, N., (2017). El Proceso Monitorio. Una Innovación Judicial Para El Ejercicio De Derechos Crediticios. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, 9 (17):154-168. Recuperado de: DOI: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.9-num.17-2017-1546>
- Payares, J. (2017) Restitución de tierras, paso clave para el posconflicto: estudio de fallos. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, 9 (18): 31-40. Recuperado de DOI: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.9-num.18-2017-2052>
- Salgado, A. (2017). Constitución y Derechos Humanos. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo. 9, (18):21-30. Recuperado de: DOI: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.9-num.18-2017-2051>
- Vázquez, C. (2017). El perito de confianza de los jueces. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, 9, (18): 170-200. Recuperado de DOI: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.9-num.18-2017-2060>