



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
DESPACHO ALCALDE

RESOLUCIÓN

TRD-2022-100.13.022

RESOLUCIÓN No. 022 06 de Junio de 2022

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 592 DEL 18 DE MARZO DE 2022”

El Alcalde Municipal de Palmira, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política y en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en concordancia con el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 y con fundamento en las siguientes,

CONSIDERACIONES:

El artículo 209 de la Carta Política exige que la función administrativa sea ejercida con observancia de principios finalísticos, funcionales y organizacionales, a saber:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

El artículo 2 de *ibidem* contempla, de manera general, los fines del Estado, en los siguientes términos:

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. (Subrayas fuera de texto)

De otra parte, el artículo 82 *idem* endosa al Estado, a través de las autoridades competentes, a disponer medidas en aras de proteger la integridad del espacio público, así como de garantizar su destinación al uso común.



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
DESPACHO ALCALDE

RESOLUCIÓN

Se tiene, entonces, que el espacio público es una pieza articuladora del ordenamiento territorial y un factor regulador del ambiente en espacios de naturaleza colectiva donde discurre la vida en relación, convirtiéndose en un elemento basal de cara al ejercicio de derechos constitucionales como lo son la libre locomoción, libre expresión, reunión, recreación y esparcimiento, deporte, vivienda digna, medio ambiente sano, entre otros. Así pues, sobre el Estado recae el gravoso deber de prevenir, disuadir y controlar toda conducta que suponga la exclusión o impida el acceso a su disfrute y goce por parte de la comunidad.

El Decreto 1504 de 1998, hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015, condensa las regulaciones del espacio público en el ámbito del ordenamiento territorial, como elemento estructurante de la planificación. En tal cuerpo normativo también se determinó prohibir cerramientos y censurar actos que en virtud de la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público priven a las personas del disfrute visual o el libre tránsito.

La ocupación irregular del espacio público erosiona el mandato de prevalencia del interés general sobre el interés particular inherente al concepto de espacio público en tanto quien ocupa irregularmente dicho suelo percibe réditos a expensas de privar a otros de usar y disfrutar el espacio invadido. Entre otras, cosas, la tesitura con la ocupación de suelo afecto al uso público también ensancha el déficit de espacio público efectivo por habitante, por lo que redundará en el bienestar general y las condiciones de habitabilidad en el territorio.

Aun cuando es deber del Estado guarecer del espacio público de interferencias, el caso de los vendedores informales estacionarios exige la ponderación de otros derechos como el del mínimo vital o la aplicación de principios como el de confianza legítima con observancia de las particularidades propias de cada situación de hecho.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, como a modo de ejemplo, ha decantado a través de la Sentencia T-772 de 2003 que, pese a que el Estado es portador del deber de salvaguardar el derecho al espacio público, así prescrito en el artículo 82 Superior, el mismo no puede adelantarse a expensas de los derechos constitucionales de los cuales son titulares los vendedores informales. Lo anterior alerta de una colisión entre derechos, que aun cuando debe ser dirimida entronizando el interés colectivo sobre el individual, ello no acarrea el desalojo de vendedores en esta condición sin ponderar los derechos que pudieren configurarse en su caso. Asimismo, en estas providencias se pone de manifiesto que el modelo estatal propugna la justicia social y la intervención del Estado para aliviar las profundas patologías y brechas sociales que surgieron en vigencia del modelo neoliberal, esto es, la pobreza y las patentes desigualdades.

En virtud de la autorización para el ejercicio de facultades extraordinarias contenida en el Acuerdo No. 001 de 2016, el Alcalde del Municipio de Palmira promulgó el Decreto Extraordinario Municipal 213 de 2016 que informa en su reparto de competencias lo siguiente:

Centro Administrativo Municipal de Palmira – CAMP
Calle 30 No. 29 -39: Código Postal 763533

www.palmira.gov.co

Teléfono: 2709505 - 2709671



SC-CER415753

RESOLUCIÓN

“ARTÍCULO QUINTO. SECRETARÍA DE GOBIERNO. Son funciones de la Secretaría de Gobierno, las siguientes:

(...)

7. Ejercer la regulación, control e imposición de sanciones, surgidas dentro de los diferentes procesos y procedimientos administrativos...”

“ARTÍCULO SEXTO. SUBSECRETARÍA DE INSPECCIÓN Y CONTROL. Son funciones de la subsecretaría de Inspección y Control, las siguientes:

(...)

2. Implementar estrategias de protección, control y recuperación del espacio público para el uso de la comunidad y el interés público.

(...)

6. Controlar y evitar el uso indebido del espacio público en el Municipio, por parte de las diferentes personas que lo ocupen con elementos propios de su actividad comercial.”

“ARTÍCULO TRIGÉSIMO SEGUNDO. SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL Son funciones de la Subsecretaría de Desarrollo e Inclusión Social, las siguientes:

(...)

2. Proyectar, ejecutar, evaluar y ajustar los programas y proyectos para promover la igualdad de derechos y oportunidades de equidad de género, familia, de los grupos religiosos, afro descendientes, indígenas, comunidad LGBTI, adulto mayor, personas en situación de discapacidad, grupos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y demás grupos poblacionales...”

Mediante Decreto Municipal No. 388 de 2015 se transformó el Fondo Financiero del Municipio de Palmira “FINANPAL” en el Instituto Municipal de Desarrollo Social y Económico de Palmira “IMDSEPAL”, y entre las funciones que se le encomendaron en el artículo 10 pueden destacarse:

“3. Ejecutar programas y proyectos empresariales, comerciales, inmobiliarios y de formación, dirigidos a los sectores sociales dedicados a la economía informal, con miras al mejoramiento del aspecto socioeconómico de la ciudad, encaminados a generar opciones o alternativas para el sector informal de la economía, formando el capital humano, gestionando el acceso al crédito y a los

RESOLUCIÓN

mercados de bienes y servicios, fomentando la comercialización de productos agrícolas, perecederos y no perecederos, a través de las plazas de mercado y centros de abastecimiento, Centros Comerciales, contribuyendo a promover el desarrollo económico y social en beneficio de la comunidad, con metas de cobertura y calidad de acuerdo a las políticas que trace el Gobierno Municipal.

4. Adelantar programas de ordenamiento y recuperación del espacio público, generando condiciones propicias para la incorporación del sector informal de la economía al sector formal, así como el ingreso de estos comerciantes al interior de las plazas de mercado o centros de abastecimiento, centros comerciales y amueblamiento urbano del Municipio, con el apoyo de la Administración Central y sus dependencias.

6. Planificar y ejecutar programas y proyectos de construcción y adecuación de proyectos inmobiliarios de interés social para la población más vulnerable de la economía informal del Municipio en coordinación con la Alcaldía”.

La jurisprudencia constitucional ha manifestado respecto a la condición jurídica de los vendedores informales de que ostentan los vendedores informales, que los mismos están bajo la categoría de sujetos de especial protección. De acuerdo con la Corte “*la protección especial de las personas que se dedican a las ventas ambulantes obedece principalmente a que se encuentran “en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica”.* Al ser de especial protección constitucional, la Corte Constitucional ha sostenido que el Estado debe desplegar acciones afirmativas. Sin embargo, debido a la forma en la que se ejerce el trabajo de ventas ambulantes, estas acciones implican una tensión con otros principios constitucionales, a saber: a) el principio de confianza legítima, derivado de los principios de buena fe y seguridad y de la libertad de profesión u oficio; y b) la protección y conservación del espacio público, derivado del deber del Estado de velar por la protección de este.”¹

En otra providencia aduce el Tribunal Constitucional que “*la protección de los derechos de los trabajadores informales no se limita a su reubicación en otro lugar donde pueda ser nuevamente objeto de desalojo, por el contrario, el Estado asume la carga de localizarlo en un sitio que le permita el desarrollo de su actividad en similares condiciones. Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha precisado que las políticas públicas que en materia de espacio público adelante la administración además de procurar la reubicación de los trabajadores informales también puede ofrecer programas que conduzcan a la vinculación laboral en condiciones dignas”*²

CASO CONCRETO

¹ Sentencia T-243 de 2019

² Sentencia T-090 de 2020

RESOLUCIÓN

1. En la Resolución No. 592 de 18 marzo de 2022, la Secretaría de Gobierno resolvió:

"ARTÍCULO PRIMERO. ORDENAR la reubicación del señor José Alcibiades Bermúdez Gil, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.078.334, y su familia. Esto con el fin de dar cumplimiento a la sentencia de tutela con radicado 2008 00141-00, proferida el 27 de marzo de 2008 por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Palmira; así como para lograr la recuperación del espacio público que el señor José Alcibiades Bermúdez actualmente ocupa con un kiosko ubicado en la cra. 19 con calle 42 (kiosko), y en el cual lleva a cabo la venta de refresco y comida rápida.

ARTÍCULO SEGUNDO. En consecuencia, ESTABLECER como lugar para la reubicación el espacio comercial ubicado en el segundo piso del Gran Centro Comercial Villa de las Palmas, ubicado en la cra. 27 # 29 – 113 de este municipio; local que tiene categoría de Restaurante – Cafetería con espacio que se compone de: zona de cocina - Cafetería 5.36 mts x 4.70 mts, zona de restaurante (atención al cliente) 7.0 mts x 11.40 mts, alacena 5.36 mts x 1.62 mts, cuenta igualmente con instalaciones sanitarias (una batería sanitaria y un lavamanos).

ARTÍCULO TERCERO. ORDENAR que la reubicación se haga de acuerdo con los términos establecidos por IMDESEPAL, esto es, bajo contrato de arrendamiento, eximiendo al señor José Alcibiades Bermúdez Gil del pago del canon correspondiente durante los primeros tres (3) meses de haberse hecho efectiva la reubicación.

ARTÍCULO CUARTO. CONCEDER al señor José Alcibiades Bermúdez Gil, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.078.334 un término de diez (10) días hábiles a partir de la ejecutoria de este acto administrativo para que cese la ocupación del espacio público y proceda a reubicar su establecimiento de comercio (kiosko) en el nuevo lugar ya indicado..."

Dicha Resolución se adoptó como conclusión de un proceso de concertación para la reubicación de la actividad desarrollada por el recurrente, lo cual, a su turno, es consecuencia de la Sentencia T-029 de 2008 dictada por el Juez Quinto Civil Municipal de Palmira. Así pues, la decisión está encaminada a cumplir con lo ordenado en el mentado fallo que resolvió conceder la tutela de los derechos fundamentales del actor y sujetar a condición de hacerse efectiva la reubicación de la venta informal estacionaria, cualquier actividad de policía cuyo objeto sea la recuperación del espacio público en el que gravita el quiosco.

El señor José Alcibiades Bermúdez Gil interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la referida Resolución 594 de 2022, en la cual se decidió la reubicación de la actividad desarrollada en la carrera 19 con calle 42 de la ciudad de Palmira a través de un quiosco emplazado en la zona. Adicionalmente se concede permiso excepcional de funcionamiento por los diez días hábiles siguientes a la ejecutoria del acto administrativo.



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
DESPACHO ALCALDE

RESOLUCIÓN

Las disconformidades planteadas por el recurrente pueden sintetizarse así: (i) la resolución se expide con infracción de normas superiores como la Ley 1989 de 2021 y la Resolución 1213 de 2020, (ii) no haberse adoptado un programa de reubicación en estricto sentido de conformidad con la orden judicial impartida por el juez constitucional y (iii) no se tuvo consideración por la condición especial en la que se encuentran los particulares destinatarios de la reubicación.

En relación al primer cargo, es menester precisar que no se está obrando en contravía de ninguna de las disposiciones normativas, pues de un lado la Ley 1989 de 2021 no vincula a los municipios en el rol de formuladores de la política pública cuyos lineamientos se esbozan en ese precepto; basta con consultar su artículo 5°, cual fija de un lado los órganos responsables de la elaboración y formulación de la política pública y de otro lado, señala los actores que intervendrán en la construcción de dicho instrumento. Es en estos últimos donde desarrollan acciones los municipios como actores llamados a hacer aportes desde las realidades y circunstancias particulares de su región en interés de que la política pública sea capaz de contestar de manera global a la situación de los vendedores informales.

Tampoco encuentra este Despacho infracción a la Resolución 1213 de 2010 del Ministerio del Trabajo, pues la misma alude exclusivamente a la metodología para la formulación de la política pública donde se itera, las entidades subnacionales participan, pero no deciden su adopción. En otras palabras, son actores que comparecen al proceso de formación del acto administrativo que culmina con su adopción.

De otro lado, las actividades y los escenarios de concertación instalados por los órganos de la Alcaldía y el Instituto Municipal de Desarrollo Económico de Palmira, exhiben una secuencia ordenada de actos que tuvo contemplación por los intereses de los involucrados, dado que los mismos fueron citados y oídos a efectos de recetar la solución a la ocupación irregular del espacio público, al paso que se salvaguardan los derechos reconocidos por el Juez de Tutela; de modo que no se trató de una decisión nacida de la veleidad de la Administración.

En líneas generales, el recurso promovido se refugia en el argumento de haber ocupado por un periodo considerable el espacio público, destinándolo al despliegue de la actividad económica con la que apalanca el sustento propio y de su familia, sin embargo, dicha polémica ya fue dirimida por el juez constitucional, sentencia en la que precisamente se inclinó a amparar los derechos fundamentales en conflicto con la institución del espacio público a través del principio de confianza legítima. En tal virtud, en su quehacer, la Administración y el IMDESEPAL han adoptado medidas para cumplir con el fallo de tutela, el cual ordena congelar toda actividad que persiga recuperar el espacio público invadido, hasta tanto no se haga efectiva la reubicación del actor.

Se recalca entonces que el principio de confianza legítima no se aplica en detrimento del espacio público o representa un vericuetto para que la el Estado pueda cumplir con las obligaciones constitucionales y legales que devienen del Artículo 82 Superior, la Ley 9 de 1989, la Ley 1801 de 2016 y el Decreto 1077 de 2015, por el contrario, dichas prestaciones deben ser atendidas en aras del

Centro Administrativo Municipal de Palmira – CAMP
Calle 30 No. 29 -39: Código Postal 763533

www.palmira.gov.co

Teléfono: 2709505 - 2709671



SC-CER415753



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
DESPACHO ALCALDE

RESOLUCIÓN

derecho colectivo al goce y disfrute del espacio público, el cual trasciende al interés individual. Debe ponerse de manifiesto que aunque la obligación de recuperar el suelo afecto al espacio público corresponde a un deber indeclinable, la actividad de control no puede ser esquiva a la condición de vulnerabilidad que se reputa al vendedor informal y a la confianza legítima que le asiste, razón por la cual el Estado debe intervenir con medidas positivas como la oferta de reubicación de la actividad de modo que no se desconozcan los derechos fundamentales del apelante.

En relación con la aplicación del principio de igualdad, no puede obviarse que el mismo no procede respecto de ilícitos, situaciones en contradicción con el derecho y las normas de convivencia. Resulta inexcusable que frente a conductas contrarias a la convivencia y particularmente, aquellas que torpedean la integridad del espacio público, se aduzca discriminación por iniciar el proceso de recuperación del espacio público sobre unos sectores, mientras otras personas se encuentran en la misma situación de hecho sin ser perturbadas en el desarrollo de actividades de comercio sobre bienes de uso público afectos al espacio público. La Administración Central, a través de la Subsecretaría de Inspección y Control de la Secretaría de Gobierno y demás autoridades de policía competentes tiene un deber universal de ejercer control del espacio público el cual se realizará de manera gradual y progresiva de acuerdo a las particularidades de cada caso sin que lo mismo constituya un acto de discriminación o conculque el principio de igualdad

Así las cosas, aun en las condiciones que expresa en su escrito el recurrente, la recuperación del espacio público es consecuencia del mandato compulsivo de preservar la integridad del espacio público y garantizar su destinación al uso común, por ende, no puede expedirse permiso excepcional sempiterno para desarrollar actividades de ocupación irregular del espacio público. No obstante la solución a la que arriba la Secretaría de Gobierno procura, observando los lineamientos del Instituto Municipal de Desarrollo Social y Económico de Palmira, el valimiento de los derechos tutelados al ofrecer una alternativa de reubicación bajo condiciones dignas que permitan la introducción en la economía formal de los particulares.

Asimismo, no solo se propende por reubicar al trabajador sino adicionalmente por hacerlo en un estadio donde puede desarrollar con estabilidad su actividad, lo cual se evidencia en la condonación del canon de arrendamiento del local por los primeros meses de uso, lo que le confiere al arrendatario, un intervalo de adaptación y adecuación a las realidades del sector, la demanda y necesidades de los consumidores. Sin embargo, en este punto se considera prudente prorrogar el término para el traslado del ocupante del espacio público a fin de que pueda aprestar lo necesario para la deslocalización del establecimiento del espacio público, así como para la difusión entre su clientela de la reubicación del quiosco.

Desde otro ángulo, dadas las condiciones sociales y la edad de quienes ejercen la actividad de comercio en los inmuebles de dominio común, se considera necesario que dicho proceso de reubicación esté acompañado por la Secretaría de Integración Social a través de su Subsecretaría de

Centro Administrativo Municipal de Palmira – CAMP
Calle 30 No. 29 -39: Código Postal 763533

www.palmira.gov.co

Teléfono: 2709505 - 2709671



SC-CER415753



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
DESPACHO ALCALDE

RESOLUCIÓN

Inclusión Social, a efectos de que determine si hubiere lugar, las condiciones particulares y las medidas positivas que deben dispensarse para los ocupantes en el curso del proceso de reubicación y recuperación del espacio público para garantizar que los mismos gocen de oportunidades y beneficios equitativos, con observancia de aquellas limitaciones que acentúan la situación de vulnerabilidad en que se hayan.

Por consiguiente, se confirmará en esencia la resolución de la Secretaría de Gobierno y se introducirán modificaciones sobre algunos de sus acápite.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR el Artículo Cuarto de la Resolución 592 del 18 de marzo de 2022, el cual quedará del siguiente tenor:

ARTÍCULO CUARTO: OTORGAR al señor José Alcibíades Bermúdez Gil, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 10.078.334, permiso excepcional para desarrollar su actividad económica bajo las mismas condiciones, esto es, con ocupación del espacio público, por los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que adquiera firmeza esta decisión, a fin de que adelante las acciones que necesarias para hacer efectiva la reubicación de la actividad en el lugar señalado en el artículo segundo.

ARTÍCULO SEGUNDO: ADICIONAR un artículo a la Resolución 592 del 18 de marzo de 2022, el cual quedará del siguiente tenor:

ARTÍCULO SÉPTIMO: SOLICITAR a la Subsecretaría de Inclusión Social de la Secretaría de Integración Social que, conforme a sus funciones, acompañe, asesore y determine otras medidas que deban tomarse en el marco del proceso de reubicación de la actividad al que alude el presente acto administrativo, dadas las condiciones particulares de vulnerabilidad de los ocupantes del espacio público y del amparo de los derechos tutelados en la Sentencia T-029 de 2008 proferida por el Juzgado Quinto Civil Municipal.

ARTÍCULO TERCERO: ADICIONAR un artículo a la Resolución 592 de marzo 18 de 2022, el cual quedará del siguiente tenor:

ARTÍCULO OCTAVO: INFORMAR al Despacho Judicial sobre la oferta de reubicación presentada al actor para conciliar los derechos fundamentales amparados en el principio de confianza legítima de los que es titular y el deber del Estado de proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común.

Centro Administrativo Municipal de Palmira – CAMP
Calle 30 No. 29 -39: Código Postal 763533
www.palmira.gov.co
Teléfono: 2709505 - 2709671



SC-CER415753



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
DESPACHO ALCALDE

RESOLUCIÓN

ARTÍCULO CUARTO: CONFIRMAR en sus demás acápites la decisión proferida por la Secretaría de Gobierno mediante Resolución No. 592 del 18 de marzo de 2022

ARTÍCULO QUINTO: NOTIFICAR el presente acto administrativo al recurrente en los términos que informa la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Despacho del Alcalde Municipal de Palmira – Valle del Cauca, a los seis (6) días del mes de junio de 2022.


ÓSCAR EDUARDO ESCOBAR GARCÍA
Alcalde Municipal

Proyectó: Luis Miguel Torres Gallego – Contratista

Aprobó: Nayib Yaber Enciso - Secretario Jurídico

Manuel Fernando Flórez Arellano – Secretario General 