

El Precedente Constitucional para la Formulación de Política Pública de Recuperación del Espacio Público*

The Constitutional Precedent for the Formulation of Public Policy for the Recovery of Public Space

Hernán David Jiménez Patiño¹
Karina Liseth Álvarez Verbel²

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar los criterios establecidos por el Municipio de Medellín para formulación de la política pública de recuperación del espacio público y como estas inciden en el derecho fundamental, al trabajo, en especial de los o vendedores informales quienes resultan afectados con las diferentes acciones y medidas adoptadas por las autoridades municipales. Para lo anterior, resulta necesario analizar la posición de la Corte Constitucional en virtud de su rol de ser el Alto Tribunal encargado de la protección de los derechos fundamentales como el derecho al trabajo y la dignidad humana de todas las personas residentes en Colombia. La metodología utilizada se basó en la recolección y análisis de sentencias recientes. En este sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha establecido criterios y lineamientos de cómo las autoridades municipales deben actuar al momento de implementar las políticas públicas de recuperación del espacio público sin que estas afecten o desconozcan el derecho fundamental al trabajo de los vendedores informales.

Palabras clave: confianza legítima, derecho al trabajo, dignidad humana, economía informal, espacio público, mínimo vital, Política Pública, trabajadores informales.

Abstract

The objective of this research article is to analyze the criteria established by the Municipality of Medellín for the formulation of the public policy for the recovery of public space and how these affect the fundamental right to work, especially of informal vendors who are affected. With the different actions and measures adopted by the municipal authorities. For the above, it is necessary to analyze the position of the Constitutional Court by virtue of its role as the High Court in charge of the protection of fundamental rights such as the right to work and human dignity of all persons residing in Colombia. In this sense, the Constitutional Court has ruled and established criteria and guidelines for how municipal authorities should act when implementing public policies for the recovery of public space without affecting or ignoring the fundamental right to work of informal vendors.

Keywords: legitimate confidence, right to work, human dignity, informal economy, public space, vital minimum, Public Policy, informal workers.

* Artículo derivado del seminario de investigación I y II titulado "Criterios establecidos por el municipio de Medellín para la política pública de recuperación del espacio público en relación al derecho al trabajo y a la luz de la Corte Constitucional" y desarrollado a través de la Especialización en Derecho Administrativo de la Corporación Universitaria Americana.

¹ Abogado, Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Corporación Universitaria Americana. Correo electrónico: hdjimenezp@gmail.com

² Abogada, Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Corporación Universitaria Americana. Correo electrónico: karinaalvarezverbel@hotmail.com

Introducción

La formulación, implementación y evaluación de políticas públicas está a cargo del Estado es decir, a la rama ejecutiva, en los sistemas políticos democráticos. En este sentido, en la fase de diseño de la política, la Corte Constitucional ha construido su narrativa sobre el concepto y órdenes dadas a las autoridades, con lo cual es un jugador institucional con injerencia para el ciclo de las políticas públicas. Por lo tanto, la autoridades municipales¹ tienen la competencia constitucional y legal de regular lo relacionado con el espacio público, sumado a la autonomía de las entidades territoriales en sus jurisdicciones, pero tienen un jugador con veto a la hora de formular políticas de recuperación del espacio público por dos aspectos en tensión. Los municipios tienen la función constitucional y legal de regular el uso del suelo y del espacio público; con lo cual sus acciones o intervenciones en la población afectada o beneficiaria de la política, incide en un derecho fundamental, el derecho al trabajo.

La Corte Constitucional (sentencias T-243 de 2019, T-067 de 2017) se ha pronunciado en relación a las políticas de recuperación del espacio público, que no se debe limitar solo a la reubicación, sino que se debe ubicar a los trabajadores informales en zonas donde puedan ejercer sus actividades de forma similar. Dónde ha indicado que este tipo de políticas, deben tener la posibilidad de incluir programas de vinculación laboral de esta clase de trabajadores. Igualmente, la Corte Constitucional (sentencia T-424 de 2017) ha establecido que cuando la administración toma decisiones afectando a los vendedores informales, se les debe aplicar los parámetros del principio de confianza legítima donde ha determinado que se analice la situación económica y social de cada caso en concreto. También desde el año 2003, el alto tribunal en la sentencia T-772 de 2003, clasificó a los vendedores informales en 3 tipos: estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes. Un criterio para ser adoptado por las autoridades municipales.

Por otra parte, el Municipio de Medellín ha determinado 5 parámetros para otorgar permisos para la ocupación del espacio público²: residencia, vulnerabilidad, localización de la venta, actividad económica y titularidad. Con lo cual, no aplican como criterio para otorgar el permiso, el principio de confianza legítima para los vendedores informales que han ocupado el espacio público de “manera prolongada, continúa y permanente” como criterio para autorizarlo, así como la posibilidad de incluir si son susceptibles de vinculación laboral y si la reubicación garantiza que el vendedor realice sus actividades similares, lo anterior fijado por la Corte Constitucional a la hora de formular e implementar políticas de recuperación del espacio público. En este sentido, se encuentra una divergencia entre la política de recuperación del espacio público en relación al derecho al trabajo entre los criterios fijados por la Corte Constitucional y lo adoptado por el Municipio de Medellín.

De esta manera, los municipios ocasionan daño antijurídico a los ciudadanos en relación a los procesos de recuperación del espacio público sobre el derecho al trabajo con las diferentes acciones y medidas de intervención de forma permanente o temporal. Por lo tanto, se hace necesario incluir en el proceso de formulación e implementación de la política pública de recuperación del espacio público frente al derecho al trabajo de las alcaldías municipales, el precedente de la Corte Constitucional³, con el fin de que la política pública

1 Los Concejos Municipales tienen la función constitucional de reglamentar los usos del suelo en sus territorios (art. 313 numeral 7 de la Constitución Nacional) y los Alcaldes la función de hacer cumplir el ordenamiento jurídico (art. 315 numeral 1 de la Constitución Nacional).

2 Adoptado por la Resolución 121497 de 2019 expedida por la Subsecretaría de Espacio Público de la Secretaría de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín

3 Cano Blandón (2015) ha señalado que la Corte Constitucional tiene una mayor narrativa y construcción de políticas públicas a diferencia del Consejo de Estado.

cumpla con la dimensión legal⁴ para proteger el derecho al trabajo de los ciudadanos afectados. Este trabajo busca responder a la pregunta de investigación *¿Cuáles son los criterios establecidos por el Municipio de Medellín para la política pública de recuperación del espacio público en relación al derecho al trabajo y a la luz de la corte constitucional?*

En la primera parte del trabajo, se abordan los lineamientos normativos que regulan la implementación de políticas públicas de recuperación del espacio público. En segundo lugar, se trata la tendencia actual en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la política pública de recuperación del espacio público y su relación con el derecho al trabajo. En tercer lugar, se hace una descripción de la política pública de recuperación del espacio público en el Municipio de Medellín y su comparación con el precedente constitucional. Finalmente, se presentan unas conclusiones sobre la importancia de incorporar el precedente constitucional por parte de las autoridades municipales en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

Lineamientos normativos que regulan la implementación de las políticas públicas de recuperación del espacio público

La recuperación del espacio público suele ser una medida que altera o afecta 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, a través de estudios cuidadosos que atiendan a esta situación.

Las medidas adoptadas en desarrollo de esta clase de programas deben partir de un juicio estricto de proporcionalidad al estar en juego derechos sociales y fundamentales de una población vulnerable, lo cual implica superar los siguientes presupuestos (i) el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público, pero esta obligación encuentra límites en los derechos fundamentales de las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a las actividades informales en zonas de espacio público, los cuales al momento de aplicar medidas correctivas que puedan llegar a afectarlas, se deben tener en cuenta los principios de proporcionalidad y razonabilidad; (ii) la recuperación del espacio público no puede derivar en arbitrariedad, ni desconocer los postulados del Estado Social de Derecho; (iii) las autoridades municipales deberán garantizar la protección del espacio público siempre respetando el derecho al trabajo de vendedores conforme al principio de confianza legítima, con enfoque diferencial e incluyendo a vendedores semiestacionarios y ambulantes; (iv) debe existir un equilibrio entre los incentivos para abandonar el espacio público y a la par cumplir las medidas legislativas; (v) es necesario preservar el ingreso de las personas que trabajan en las ventas informales, mientras realizan su transición a la formalidad o a mecanismos de protección social que les permitan subvenir sus necesidades.

La necesidad de estas medidas impone a las autoridades el deber de tener en cuenta la normatividad y jurisprudencia relacionadas con este tema, particularmente en cuanto a los efectos de estas para que, dadas ciertas condiciones, se proteja a quienes se han dedicado a las ventas informales ya que hacen parte de un grupo vulnerable de la sociedad que goza de especial protección constitucional.

Los integrantes de este sector de la población, cuando estén amparados por el principio de confianza legítima, no podrán ser afectados con las medidas de multa, decomiso o destrucción del bien, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo. (Sentencia C-211/17)

Ahora bien, el principio de confianza legítima se fundamenta en el artículo 83 de la

4 En este caso, no solo legal, sino dimensión constitucional.

Constitución Política de Colombia y nos dice que “las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”, es decir que las autoridades no pueden alterar o modificar las reglas de juego sin permitir una transición para ajustar las situaciones y comportamiento jurídicos de los ciudadanos. *Es por ello que se recurre a este principio* poner a salvo derechos subjetivos ante cambios abruptos en las decisiones de la administración, respetándose la confianza que el asociado ha puesto en sus instituciones, en la continuidad de sus posiciones, la cual no puede ser desconocida porque sí, cuando de por medio existe la convicción objetiva de que una decisión perdurará o se mantendrá en el tiempo.

Ahora bien, con relación al derecho fundamental al trabajo, es importante reconocer que la consagración de todos los derechos fundamentales en Colombia se encuentra regulados en la Constitución Política de Colombia de 1991, la misma que brinda a todas personas las garantías fundamentales y las correspondientes acciones judiciales para hacerlas cumplir, sin importar, nacionalidad, sexo, raza, condición u origen.

El Derecho al trabajo, considerado como un derecho fundamental, se encuentra establecido en la Constitución Política de Colombia en su Artículo 25, el cual establece que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

Es por ello, que el derecho al trabajo tiene una relación directa con la figura del mínimo vital, que ha tenido un amplio desarrollo constitucional y ha sido definido por la Corte como la porción de los ingresos que están destinados a la financiación de las necesidades básicas de una persona, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional. (Corte Constitucional, Sentencia T-678 de 2017)

El mínimo vital es de carácter subjetivo, por lo que tiene que ser analizado según las condiciones y el caso concreto en donde se pretenda su protección, sin embargo, lo cierto es que se trata de que, a los individuos, se les proteja y se garantice su desarrollo en condiciones dignas, pero se traduce concretamente a que se tenga derecho a unos recursos económicos garantizados “para cubrir las necesidades básicas del ser humano. En el mismo sentido, es contemplado como un derecho innominado porque no existe una norma constitucional expresa y clara que indique que el mínimo vital es un derecho fundamental; no obstante, en varios pronunciamientos jurisprudenciales se ha reconocido su carácter de constitucionalidad a través de fallos de tutela (Arcila & Cañón, 2017).

Los sujetos de protección de este derecho, se resume en que cubre “a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta” (Corte Constitucional, Sentencia T-098 de 2015), con lo cual se afirma que los vendedores informales son acreedores de este derecho por no tener unas condiciones óptimas en lo que se refiere a su situación económica.

Desde el punto de vista de la doctrina, el derecho al trabajo es de carácter constitucional y humano, es de tan gran importancia que existe una normatividad especial que lo regula y se enmarca en el derecho del trabajo, definido como “el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales para la realización de socializar la vida humana”

En términos generales, el derecho al trabajo está contemplado en un espectro del hombre, al ser por naturaleza un individuo productivo, por lo que debe el Estado garantizar que la persona explote las capacidades que ha adquirido a través de los años derivados de fac-

tores educativos o empíricos, a cambio de una remuneración o contraprestación económica generada por la prestación del servicio. En ocasiones, suele asociarse que en el derecho al trabajo siempre media una relación laboral entre empleador y trabajador, sin embargo, abarca otros aspectos como el derecho a elegir la profesión o el medio de subsistencia que cada individuo desea, es así como dentro de ello también debe protegerse esta garantía a quienes son trabajadores independientes, como por ejemplo, quienes ejercen profesiones liberales, o quienes, por circunstancias de desempleo y pobreza, optan por realizar un trabajo informal como es el caso concreto de los vendedores informales.

En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos contempla en su artículo 23 el derecho al trabajo como una garantía inherente al ser humano que comprende la libre elección de su trabajo, en condiciones equitativas protegiéndolo contra el desempleo, se reconoce que el derecho al trabajo es tan importante, que incluso se creó una Organización Internacional del Trabajo con el fin de promover y cumplir las normas tendientes a que las personas “tengan un trabajo decente realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” (Organización Internacional del Trabajo, 2009, p.7). Teniendo en cuenta que Colombia hace parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, debe garantizar que desde su ordenamiento jurídico interno se tengan las herramientas judiciales, para proteger el derecho al trabajo, inaplicando aquellas normas internas que puedan vulnerar derechos humanos, y materializando lo contenido en los tratados internacionales suscritos, en el ejercicio pleno del control de convencionalidad (Sierra, Cubides & Carrasco, 2016).

Es por ello que en Colombia se evidenció por primera, en el Congreso de la República, exactamente el partido político MIRA, creo un proyecto de ley denominado “Por el cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones”, teniendo por objeto definir una política pública para que se garanticen los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de este grupo de personas. Este proyecto de ley planteaba algunos lineamientos que orientarán la política pública de vendedores informales, como: establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de ésta población, y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas; desarrollar programas de capacitación; fomentar proyectos productivos para los vendedores informales; reglamentar el funcionamiento de espacios o Locales Comerciales de Interés Social y el registro único de vendedores informales, entre otros. Esta ley les impone la obligación a los Alcaldes municipales y distritales de garantizar el derecho al trabajo de vendedores, con observancia de los principios del debido proceso, buena fe y confianza legítima.

En agosto de 2019, fue publicada la Ley 1988 de 2019 teniendo por objetivo establecer unos lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, para “garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público” (Art. 1. Ley No. 1988 de 2019). Trae consigo la definición de política pública y de vendedores informales, a quienes catalogan como “las personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia” (Ibidem, Art.2), y le agrego otra clasificación de la estipulada en el Decreto 098 de 2004, como los vendedores informales de periodos quienes realizan su actividad en días específicos y a determinada hora del día, y los vendedores informales ocasionales o de temporada, que son aquellos que en un momento determinado del año y dependiendo de las festividades como la temporada escolar o el fin de año, realizan la actividad de ventas informales. Como bien se expresó con antelación, esta ley tiene por objeto establecer los lineamientos para formular una política pública, definida como una estrategia que plantea el Gobierno con el fin de satisfacer un bien público (Peterson, 2003), entendido también como “el conjunto de sucesivas iniciativas, y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas” (Vargas, 1999, p.23), más no crear una política pública como tal, pues ello requiere que el mismo Gobierno implemente normas, instituciones, prestaciones, que

tengan impacto en la ciudadanía para atender sus necesidades. En ese sentido, se concluye que cada ente territorial creará la política pública necesaria para controlar lo referente a la confrontación entre vendedores informales y espacio público, pero ciñéndose a lo expresado en la ley en el artículo 4 que brinda las bases generales para la formulación en este sentido: a) Establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de esta población, y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas, implementando alternativas de trabajo formal para vendedores ambulantes; b) Desarrollar programas de capacitación a vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); c) Fomentar proyectos productivos para los vendedores informales; d) Reglamentar el funcionamiento de espacios o Locales Comerciales de Interés Social (LCIS), para promover la inclusión social y mejorar condiciones de vida de vendedores informales; e) Establecer acciones de control y seguimiento que permitan evidenciar la evolución de la situación socioeconómica de la población, para la toma de decisiones; f) Impulsar investigaciones o estudios sobre los vendedores informales, a fin de enfocar soluciones a sus problemas prioritarios; g) Se desarrollará un sistema de registro e inscripción de los vendedores informales, que permita caracterizarlos para la elaboración de las líneas de acción y programas que integran la política pública. El registro de los vendedores informales se actualizará de manera permanente y será concertado con las asociaciones de vendedores; h) Disponer de espacios seguros para las actividades que realizan los vendedores informales; i) La política pública establecerá la carnetización de los vendedores informales para facilitar su identificación en el espacio público. Las organizaciones de vendedores informales legalmente constituidas podrán realizar la veeduría a la carnetización. (Art. 4 Ley No. 1988 de 2019).

La anterior ley, atiende a comprender, proteger y satisfacer las necesidades referentes a la economía informal que tiene Colombia, pues evidentemente se inclina a que las garantías relacionadas con el derecho al trabajo, al mínimo vital y a la dignidad humana de los vendedores informales, sean totalmente cubiertas, toda vez que exige la participación del Ministerio del Trabajo y del Ministerio del Interior, para que sean las entidades encargadas de establecer la política pública en coadyuvancia con entidades territoriales, organizaciones de vendedores informales, entes de control y la academia.

Por otro lado, en lo que respecta al Marco legal de los espacios públicos en Colombia, la Constitución Política de 1991, le da una prevalencia especial al espacio público, es por ello que se establece en el artículo 82. “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.” (Art 82 Constitución Política).

En concordancia con este mandato de regulación de la Constitución, se expidió la Ley de Desarrollo Territorial: Ley 388 de 1997 la cual fue modificada por la Ley 614 de 2000. y el Decreto 1504 de 1998 que reglamentó el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. Estas normas, definieron 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”.

Tanto la Ley como el Decreto reglamentario, establecieron disposiciones obligatorias a los entes territoriales para asegurar este cumplimiento.

Por otro lado, el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 define el espacio público como un conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los bienes privados, destinados por su naturaleza, por 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 amueblamiento 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 No. 9 de 1989)

En el Código Nacional de Policía en su artículo 139, se define el espacio público, como el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional. Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

El Decreto Nacional 1077 de 2015 en el artículo 2.2.3.1.2., determina que el espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes. Este decreto, reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial en el capítulo tercero; entre otras, determina como potestativo de los municipios, la creación de entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo financiero del espacio público; contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y el aprovechamiento económico para el municipio o distrito del espacio público, sin que impida a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito; dispone además, que, en el caso de áreas públicas de uso activo o pasivo, en especial, parques, plazas y plazoletas, los municipios y distritos podrán autorizar su uso por parte de entidades privadas para usos compatibles con la condición del espacio público mediante contratos, los cuales, en ningún caso, generarán derechos reales para las entidades privadas y deberán dar estricto cumplimiento a la prevalencia del interés general sobre el particular.

Por lo tanto, existe una amplia normatividad tanto a nivel constitucional como legal, orientando las políticas de recuperación del espacio público por parte de las autoridades municipales – alcaldías y concejos-, el cuál es el eje fundamental en el momento de diseñar o formular las políticas públicas.

2. Tendencia actual en la línea jurisprudencial de la corte constitucional sobre el derecho al trabajo en políticas públicas de recuperación del espacio público

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, los usos del suelo y el espacio público, lo deben determinar las autoridades municipales o distritales – concejos y alcaldías-, en este sentido, la Corte Constitucional desde 1992 estableció como una forma de resolver la tensión entre la recuperación del espacio público y los derechos al trabajo de los trabajadores informales a través del principio de confianza legítima (Corte Constitucional, Sentencia T-225 de 1992). Sin embargo, el objetivo de esta sección es establecer la tendencia actual del tribunal constitucional de los últimos años.

Para el diseño de política pública de recuperación del espacio público, la Corte Constitucional ha clasificado a los vendedores informales en tres categorías: estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes (Corte Constitucional, Sentencia T-424 de 2017). Es decir, ha establecido una diferenciación de la población y destinataria de la política pública. Por otra parte, también el tribunal constitucional ha establecido como un objetivo del proceso de formulación de la política pública, la reubicación de los trabajadores informales sin el temor a ser desalojado en el futuro y la posibilidad de acceso a programas de vinculación laboral en condiciones dignas (Corte Constitucional, Sentencia C-211 de 2017).

Por ende, a pesar que el marco técnico de los procesos de formulación de políticas públicas (Roth, 2006; Ordoñez, 2013) establece en ese ciclo de la política la identificación de un problema, y la inscripción en la agenda política y pública mediante el análisis y selección de alternativas antes de su adopción por las autoridades. En este caso, la Corte Constitucional en su construcción de la narrativa de la política pública (Cano, 2015), le dado alcance en sus decisiones a los procesos de formulación de política pública de recuperación del espacio público y las tensiones ocasionadas con los trabajadores informales; ocasionado una pugna con otros actores como las autoridades municipales, quién tiene la atribución constitucional y legal para reglamentar los usos del suelo y del espacio público en sus territorios. Con lo anterior, el diseño de una política pública de recuperación del espacio público por parte de las alcaldías y concejos distritales o municipales deben tener en cuenta el criterio establecido por la Corte Constitucional como destinatarios de la política a la clasificación de los trabajadores informales en tres categorías (estacionarios, semiestacionarios y ambulantes) y como objetivos centrales la reubicación sin el temor de ser desalojado nuevamente y la posibilidad de inclusión en programas de vinculación laboral dignos. Es decir, frente a un escenario de análisis y selección de alternativas frente al problema social o público identificado en la fase de diseño de la política pública, se debe incluir lo establecido por el tribunal constitucional para tomar decisiones por parte de las autoridades.

Por otra parte, la Corte Constitucional de acuerdo al artículo 13 de la carta política, ha establecido los diferentes sujetos de protección constitucional, en los cuáles incorpora a los trabajadores informales en esa categoría, al argumentar que por estar “en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica” (Corte Constitucional, Sentencia T-386 de 2013), con lo cual deben tener acciones afirmativas a través de las políticas públicas generales o específicas (la política de recuperación del espacio público).

A su vez, para resolver las tensiones entre la obligación de la autoridad de recuperar el espacio público y los derechos fundamentales (al trabajo) de los trabajadores informales, ha establecido cuatro subreglas (Corte Constitucional, Sentencia T-243 de 2019) determinadas así:

- Las actuaciones administrativas de recuperación del espacio público no deben afectar injustificadamente los derechos fundamentales de los trabajadores informales.
- Valoración del contexto social en las que se desarrollan las políticas públicas de re-

recuperación del espacio público y la identificación de los derechos e intereses constitucionales en conflicto

- Respeto al debido proceso
- Protección del principio de confianza legítima

Por lo tanto, la formulación de la política pública de recuperación del espacio público por parte de las administraciones municipales; deben tener plena justificación y una valoración del contexto social donde se identifiquen los derechos e intereses constitucionales en conflicto tanto del espacio público como los derechos de los trabajadores informales en un primer momento

A su vez, como una carga de la administración municipal con relación a los trabajadores informales en la política pública de recuperación del espacio público, está en el respeto del debido proceso, garantía establecida en el artículo 29 de la carta política y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, Ley 1755 de 2015, Ley 2080 de 2021), donde la Corte Constitucional (sentencia C-1189 de 2005, Sentencia C-980 de 2010) ha determinado que las garantías del debido proceso administrativo, se encuentran otros derechos como: ser oído, la notificación oportuna y de conformidad con la ley; que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, participar en el trámite desde su inicio hasta su culminación; que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, gozar de la presunción de inocencia, al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, solicitar, aportar y controvertir pruebas y impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

Finalmente, como punto central se encuentra la del principio de confianza legítima, dónde la Corte Constitucional (Sentencia T-904 de 2012) ha señalado:

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que este principio se sustenta en la buena fe y, se deriva asimismo, del principio de seguridad y jurídica y respeto al acto propio. Estos obligan a la administración a respetar los compromisos que ha adquirido y a reconocer la garantía de durabilidad y estabilidad de situaciones que ha respaldado expresa o tácitamente

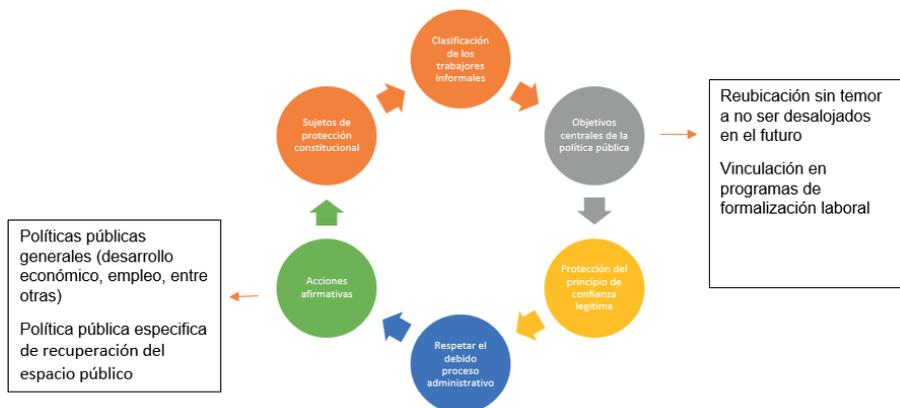
Para esto, el tribunal constitucional ha desarrollado cuatro criterios de aplicación del principio de confianza legítima, con relación a las políticas de recuperación del espacio público:

- Que exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso concreto deberá acreditarse a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son ajenos a su preservación (Corte Constitucional, Sentencia T-904 de 2012 y T-729 de 2006).
- La desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los ciudadanos, lo cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales (Corte Constitucional, Sentencia T-904 de 2012 y T-729 de 2006).
- Se traten de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes
- La obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad (Corte Constitucional, Sentencia T-904 de 2012 y T-729 de 2006)⁵.

⁵ Pretende el diseño e implementación de políticas dirigidas para otorgar alternativas económicas que garanticen la subsistencia del afectado con las medidas de recuperación del espacio público.

Por ende, para garantizar el derecho al trabajo de los trabajadores informales en relación a las políticas públicas de recuperación del espacio público, las autoridades distritales y municipales deben tener en cuenta los siguientes aspectos como se muestra en el siguiente gráfico 1:

Gráfico 1. Aspectos sobre el derecho al trabajo en políticas públicas de recuperación del espacio público



Fuente: elaboración propia

De esta manera, la tendencia en la jurisprudencia actual de la Corte Constitucional anteriormente descrita, establece una carga a las autoridades municipales o distritales en las políticas públicas de recuperación del espacio público para proteger el derecho al trabajo de los trabajadores informales como es: categorizarlos como sujetos de protección constitucional, obligar acciones afirmativas dirigidas al grupo poblacional, su clasificación, la reubicación, la vinculación a programas de formalización laboral, el respeto al debido proceso y la protección del principio de confianza legítima.

En este sentido, los procesos de formulación de la política pública (identificación del problema, diagnósticos, selección de alternativas y adopción de la decisión), debe tener en cuenta el precedente constitucional, para que sus actos administrativos y/o operaciones administrativas en las políticas de recuperación del espacio público no ocasione daños antijurídicos.

2.1 Tendencia actual del Consejo de Estado

La sección primera del Consejo de Estado (2019, 31 de enero) en pronunciamiento reciente, en una acción popular por ocupación indebida de espacio público, establece que se debe identificar si la actividad se encaja en la de los vendedores informales para aplicar la teoría de la confianza legítima establecida por la Corte Constitucional para ordenar reubicación o desalojo.⁶

Por otra parte, la sección tercera (2018, 24 de mayo) en una acción de reparación directa, establece lo ordenado por la Corte Constitucional del deber de las autoridades de respetar el debido proceso y el principio de confianza legítima en las políticas de recuperación del espacio público, dado que de lo contrario en el caso concreto el hecho administrativo que inobservó los parámetros constitucional, generó responsabilidad patrimonial del

6 En este caso, se estableció que la ocupación del espacio público se debía a que establecimientos comerciales en su actividad, obstaculizaban las calles. Por lo tanto, se ordenó el desalojo y no reubicación porque se identificó que no eran vendedores informales.

Estado donde condono a pagar daño emergente y lucro cesante a favor de un vendedor informal.

Finalmente, la sección segunda (2019, 30 de mayo) en acción de tutela de segunda instancia señala que las sanciones de medida correctivas de suspensión temporal de la actividad en el espacio público, debe acudir a la tutela cuando la accionante hizo uso del medio de defensa judicial que es idóneo y efectivo, el caso concreto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

De este modo, el Consejo de Estado incorpora en sus pronunciamientos lo establecido por la Corte Constitucional para identificar al vendedor informal y el criterio de exigir el respeto al debido proceso y al principio de confianza legítima.

3. Criterios establecidos por el municipio de medellín en la política pública de recuperación del espacio público

3.1 Primer momento. La política pública de recuperación del espacio pública

La política pública para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público en el Municipio de Medellín se encuentra aprobada mediante Acuerdo Municipal 050 de 2015 y reglamentada por Decreto Municipal 2145 de 2015. En este sentido, la política establece unos objetivos y unas estrategias para la implementación de la política pública, de los cuáles presenta varios:

Tabla 1. *Número de objetivos y estrategias de la política pública*

| Clase | Número |
|-------------|--------|
| Objetivos | 9 |
| Estrategias | 2 |

Sobre los objetivos, ninguno tiene relación con los vendedores informales en el espacio público. Sobre las estrategias, tiene 2, una financiera y otra institucional⁷, en esta última solo contempla un objetivo relacionado con esta temática:

Establecer las condiciones generales para la utilización del espacio público por parte de personas de escasos recursos y que no tengan otro medio de subsistencia que pretendan explotarlo a través de las ventas informales reguladas y para los respectivos programas de reubicación, entre otros.

Por lo tanto, el proceso de formulación de la política pública establecido en el Acuerdo Municipal 050 de 2015 no incluyó en su marco de diseño el precedente constitucional, en el sentido que el objetivo de estas políticas es la reubicación sin el temor a ser desalojados en el futuro y la vinculación a programas de formalización laboral dirigido a vendedores informales.

Sin embargo, en el Decreto reglamentario establece que la regulación de las ventas informales se hará conforme al código de convivencia ciudadana departamental. Igualmente, incluye los requisitos de contratación por el aprovechamiento económico del espacio público para personas naturales o jurídicas a través de la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Publico Privadas del Municipio de Medellín.

A pesar de tener escenarios de participación de la política pública como la Comisión Intersectorial Asesora del Espacio Público y un Comité Técnico, solo participan representantes de entidades del nivel central o descentralizado del Municipio de Medellín. En estos, no se tiene representantes de la sociedad civil ni de los destinatarios de la política pública.

7 La estrategia financiera tiene 6 objetivos y ninguno hace mención y la estrategia institucional tiene 10 objetivos y solo uno tiene relación a los vendedores informales

Por otra parte, se establecen los siguientes programas dirigidos solamente a vendedores informales regulados, tal como se muestra en la tabla 2

Tabla 2. *Programas de la política pública*

| Programa | Procedimiento | Criterios |
|--|--|--|
| Programa de reubicación de venteros informales regulados de la ciudad de Medellín. | Por reubicación en Centros Comerciales Populares existentes | Diagnóstico de la situación |
| | Reubicación fuera del centro de la ciudad, cerca al domicilio del ventero, | Identificación de la población intervenida |
| | Reubicación por obras públicas y privadas. | Verificación en territorio |
| | Reubicación por problemas de orden público. | Estudio de las condiciones de reubicación |
| | Reubicación por eventos de ciudad. | Reubicación de ventero informal regulado |
| | Reubicaciones priorizadas por Presupuesto Participativo. | |
| | Reubicación por recuperación del espacio público | |
| Programa de comerciantes con oportunidades | tiene como finalidad el ingreso al sistema financiero | NA |
| Programas de atención a los venteros informales | desarrollo de la política pública establecida en Acuerdo Municipal 042 de 2014 | NA |
| Programa de creación de esquemas de mejoramiento de los centros comerciales populares. | estrategias orientadas al posicionamiento, fortalecimiento y competitividad de los centros comerciales populares | NA |

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto Municipal 2145 de 2015.

A su vez, los criterios para otorgar autorización a los vendedores informales se basan en la Resolución 201950121497 de 2019 de la Subsecretaría de Espacio público, dónde definen 5 criterios que se relacionan en la tabla 3.

Tabla 3. Criterios para otorgar permiso a los vendedores informales

| Criterio | Definición |
|----------------|---|
| Residencia | El vendedor informal deberá ser residente del municipio de Medellín. |
| Vulnerabilidad | Se analiza en atención a las calidades individuales del titular y de su núcleo familiar, para lo cual se adelantará el procedimiento de estudio socioeconómico que permitirá establecer la vulnerabilidad y el grado de la misma. |

| | |
|--------------------------|---|
| Localización de la venta | Sujeto a lo contemplado en el Decreto Municipal 113 de 2017 y el Decreto Municipal 2148 de 2015 modificado y adicionado por los Decretos Municipales 522 de 2018 y 2229 de 2019 y las normas que lo modifican o sustituyan. |
| Actividad económica | Sujeto a lo contemplado en el Decreto Municipal 2148 de 2015 modificado y adicionado por los Decretos Municipales 522 de 2018 y 2229 de 2019 y las normas que lo modifican o sustituyan. |
| Titularidad | Será personal e intransferible. |

Fuente: Resolución 201950121497 de 2019 de la Subsecretaría de Espacio público

De esta manera, la regulación para otorgar un permiso especialmente en los criterios de “Localización” y “Actividad económica” no respeta el principio de confianza legítima para el caso de los vendedores informales que iniciaron con o sin autorización antes de la entrada en vigencia de las normas establecidas por la autoridad municipal; con lo cual desconoce el procedimiento establecido por la Corte Constitucional para solucionar estos conflictos respetando el principio de confianza legítima.

Por ende, la política pública de para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público en el Municipio de Medellín no está relacionada con la tendencia actual de la Corte Constitucional en su precedente, que ha definido que como objetivos centrales de la política es la reubicación y el acceso a programas de vinculación laboral (Corte Constitucional, Sentencia C-211 de 2017), tratar a los vendedores informales como sujetos de protección constitucional con acciones afirmativas (Sentencia T-386 de 2013), y para garantizar sus derechos fundamentales (al trabajo) se debe respetar el debido proceso y el principio de confianza legítima (Sentencia T-243 de 2019).

3.2 Segundo momento. La política pública de vendedores informales

El Municipio de Medellín adoptó el Acuerdo 042 de 2014 “Por medio del cual se adopta la Política Pública para los Venteros Informales en la ciudad de Medellín y sus familias” lo anterior, con la finalidad de sembrar bases de una organización y atención social a esta población, además de garantizar el espacio público a la ciudadanía; sobre el particular se decantó que el objeto de la política pública citada anteriormente tiene como fin adoptar medidas y directrices para la población de los venteros informales de la ciudad de Medellín y sus familias, y el mejoramiento de su calidad de vida, su formalización social y formación atendiendo necesidades específicas que propendan por la equidad e inclusión social.

A través de esta ambiciosa pretensión, el municipio de Medellín proyecta varias aristas que permitan el mejoramiento y optimización del espacio público sin perjudicar a los venteros, por el contrario, buscando crear estrategias que mejoren su calidad de vida.

Inicialmente se debe delimitar o aclarar quien es ventero informal, para lo cual se establece que ventero informal es quien por cuenta propia ofrece productos y servicios en el espacio y bienes públicos de la ciudad, como medio de subsistencia, con bajos ingresos económicos, como población trabajadora, vulnerable y sin las condiciones de dignidad mínimas que ofrece los postulados constitucionales.

Notese que los criterios calificativos para definir a los venteros son informales y que deben ser concurrentes, esto, con la finalidad de identificar quien es verdaderamente ventero informal, pues es ampliamente conocido que no todos son venteros informales y ante el apoyo social que pretende la alcaldía de medellin, podrian haber colados en dicha clasificacion, para un mejor entendimiento, debemos descomponer el criterio de clasificacion seguido de su explicacion.

Este criterio de identificación hace referencia a las personas que por cuenta propia o de manera voluntaria, ofrecen productos y servicios en el espacio público, pues bien, existe un matiz en verificar si es por cuenta propia o por delegación de otro como empleados, para lo cual es un tema que deberá discutirse desde la óptica laboral, siendo una exoneración a ser ventero informal. Puesto que no sería por voluntad propia si no de un externo que obliga a realizar esta actividad en el espacio público. Por otra parte, no aplican a este criterio quienes realicen la actividad informal en un espacio privado, ya que desborda el ámbito del espacio público, siendo ya un espacio particular y que le correspondería al propietario, poseedor o mero tenedor hacer efectivo el goce de la propiedad privada, de no hacerlo, se entenderá que hay un consentimiento sobre esta actividad informal, el anterior ejemplo no estaría incluido en la política pública.

El criterio como medio de subsistencia, por regla general se entendería que cualquiera que realiza una actividad de venta o prestar un servicio de manera informal en el espacio público, lo haría con la misma finalidad, esto es para obtener ingresos y de esta manera subsistir, sin embargo, existen excepciones como por ejemplo los que lo hacen para emitir un mensaje o por publicidad, algo que estaría en la mutación de una actividad laboral.

Para el criterio de bajos ingresos económicos, se hace necesario acudir a fuentes objetivas, no está definido por ningún lado cual es el monto para considerar bajos los ingresos económicos, desde esta perspectiva diremos que bajos ingresos se encajarían a los obtenidos por debajo del salario mínimo y que en condiciones del ventero (vivienda, familia y gastos) no alcanzan a cubrir, para identificar las personas con bajos ingresos económicos, se debe realizar un gran proyecto por parte del municipio de Medellín, ya que cada caso deberá ser analizado de manera independiente y particular, además teniendo como factor importante la actividad que realiza. Pero puede presentarse que el ventero informal obtenga ingresos económicos suficientes que logren la cobertura de sus necesidades, incluso que permitan un gasto adicional, para ello se debe establecer en los criterios de calificación si es candidato o no ser cobijado por el presente decreto.

Debe entenderse a los venteros informales como población vulnerable, quienes se encuentran en desventaja frente a las cargas públicas, a estar sujetos a decisiones por parte de funcionarios de espacios públicos, o de policía nacional, ubicados a la intemperie de las condiciones climáticas y en algunos casos asumiendo un riesgo de ser lesionados por vehículos que transitan por el lugar donde se ubican aunado a la presente pandemia mundial, siempre se encuentran expuestos y en debilidad frente a las demás personas. En la anterior clasificación, también son considerados venteros, los artistas y artesanos que vendan sus productos en el espacio público.

Para el municipio de Medellín, se han establecido una clasificación de venteros informales, establecidos en tres grupos:

1. Venteros informales estacionarios: son aquellos que ofrecen sus bienes en espacios de uso público fijos o previamente definidos por la respectiva autoridad municipal, en el amoblamiento requerido.
2. Venteros informales semiestacionarios: Son aquellos que realizan su labor en espacio de uso público, por horas o tiempos determinados, en lugares específicos, que son modificados a discreción de la autoridad competente.
3. Venteros informales ambulantes: son aquellos que realizan su labor recorriendo as vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse permanentemente en un lugar.
4. Venteros informales de temporada: son aquellos que realizan sus actividades en temporadas o periodos específicos del año, ligados a festividades o eventos conmemorativos.

Esto es, el Municipio de Medellín ha diferenciado a los vendedores informales, con la formulación de dos políticas públicas, pero le falta mejorar su formulación e impacto en

temas como el respeto a la confianza legítima, el respeto al debido proceso y la vinculación de este grupo poblacional a los diferentes programas y proyectos de formalización laboral de la administración municipal acorde con el precedente constitucional desarrollado en los últimos años en su pretensión de lograr un equilibrio entre el derecho fundamental al trabajo de los vendedores informales y la recuperación del espacio público.

Igualmente, la falta de incorporación al respeto al debido proceso y al principio de confianza legítima en la política pública, tesis acogida por el Consejo de Estado, podría ocasionar daños antijurídicos a la entidad en los medios de control de reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho.

Conclusiones

Colombia a pesar de ser un Estado Social de Derecho y proteccionista, cuando se trata de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales a sus nacionales se ha quedado corta. En lo que tiene que ver con el derecho fundamental al trabajo, Colombia representa una tasa de desempleo que para el mes de marzo del 2021 corresponde al 14,2% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2021), por lo cual se hace necesario que los individuos recurran a otras alternativas para su subsistencia, realizando actividades que están por fuera de las normas legales laborales catalogado como un empleo informal.

Los vendedores informales son definidos como aquellos que realizan actividades de comercialización de bienes, en lo que es conocido como espacio público de cualquier entidad territorial, la normatividad y la jurisprudencia los han clasificado conforme a las características de temporalidad, pero también han reconocido que existe una afectación al espacio público, con su actividad comercial, pues en algunas calles precisamente de la ciudad de Medellín, es imposible que los transeúntes puedan movilizarse en un espacio completamente libre de vendedores informales, y por otro lado, también reconocen que el Estado colombiano no cuenta con medidas de protección de derechos como el derecho al trabajo, al empleo y a un mínimo vital de estos individuos. Es por ello que la Corte Constitucional en varias de sus sentencias, ha propendido por realizar un examen de ponderación entre los derechos fundamentales reconocidos a los vendedores informales, y el derecho a la ciudad, entendido como la facultad que tienen los ciudadanos de acceder a un espacio público en buenas condiciones.

La Corte Constitucional, ha desarrollado criterios y lineamientos en virtud de resolver la tensión entre la recuperación del espacio público y el derecho fundamental al trabajo de los vendedores informales a través del principio de confianza legítima, la cual se materializa en cuanto a que el Estado a través de sus entidades territoriales y entes administrativos correspondientes, tienen la obligación por mandato constitucional, de diseñar y estructurar las políticas públicas que permitan la reubicación de los vendedores informales sin perjuicio de afectar sus derechos al mínimo vital, al trabajo y al empleo. Con ello ha logrado que las administraciones locales tomen decisiones en cumplimiento del deber de preservar el interés público, que consulten los intereses de los trabajadores y del comercio formal. Sin embargo, aún siguen llegando a la Corte casos lamentables de abusos de la fuerza y de persecución permanente a los trabajadores informales, a quienes se lesiona no solo en sus derechos al trabajo y al mínimo vital, sino en su dignidad e integridad personal.

La política pública para los vendedores informales en el municipio de Medellín, se encuentra reglamentada en el acuerdo 42 de 2014, la cual denominan a los venteros o vendedores informales como aquellas personas a quienes por cuenta propia ofrecen productos y servicios en el espacio y bienes públicos de la ciudad, como medio de subsistencia, con bajos ingresos económicos, como población trabajadora vulnerable y sin las condiciones de dignidad mínimas que ofrecen los postulados constitucionales, también son considerados venteros los artistas y artesanos que vendan sus productos en el espacio público.

Es por ello que este acuerdo clasifica a los venteros en Venteros Informales de la ciudad de Medellín, en Venteros Informales, Venteros Informales Ambulantes, Venteros Informales de Temporada ; aunque este acuerdo tiene como objetivo principal adoptar la Política Pública para la población de los venteros Informales de la Ciudad de Medellín y su familia y el mejoramiento de su calidad de vida, su formalización social y formación, atendiendo necesidades específicas que propendan por la equidad e inclusión, le falta mejorar su formulación e impacto en temas como el respeto a la confianza legítima, el respeto al debido proceso y la vinculación de este grupo poblacional a los diferentes programas y proyectos de formalización laboral de la administración municipal acorde con el precedente constitucional y adecuarse de acuerdo al mandato establecido en la Ley 1988 de 2019.

Bibliografía

- Cano Blandón, L. (2015). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Papel Político*, 19(2), 435. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.nppj>
- Concejo de Medellín (2015). Acuerdo 50 de 2015, GACETA OFICIAL. AÑO XXII. N. 4356. 14, https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/a_conmed_0050_2015.htm
- Concejo de Medellín (2014). Acuerdo 42 de 2014, GACETA OFICIAL. AÑO XXII. N. 4273. 13, https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/a_conmed_0042_2014.htm
- Congreso de la República (2019). Ley 1988 de 2019, Diario Oficial No. 51.033 de 2 de agosto 2019
- Congreso de la República (2016). Ley 1806 de 2016, Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016
- Consejo de Estado, Sección Segunda. (30 de mayo de 2019). Radicación número: 68001-23-33-000-2019-00236-01(AC). [C.P. Gabriel Valbuena Hernández]
- Consejo de Estado, Sección Primera. (31 de enero de 2019). Radicación número: 76001-23-33-000-2016-01703-01(AP). [C.P. Ricardo García Ramírez]
- Consejo de Estado, Sección Tercera (24 de mayo de 2018). Radicación número: 13001-23-33-000-2005-01514-02(43776) A. [C.P. María Adriana Marín]
- Corte Constitucional. (31 de mayo de 2019). Sentencia T-243. [M.P. Alberto Rojas Ríos]
- Corte Constitucional. (4 de julio de 2017). Sentencia T-424. [M.P. Alejandro Linares Cantillo]
- Corte Constitucional. (5 de abril de 2017). Sentencia C-211. [M.P. Iván Humberto Escruera]
- Corte Constitucional. (3 de febrero de 2017). Sentencia T-067. [M.P. Aquiles Arrieta Gómez]
- Corte Constitucional. (28 de junio de 2013). Sentencia T-386. [M.P. María Victoria Calle]
- Corte Constitucional. (2 de noviembre de 2012). Sentencia T-904. [M.P. Jorge Ignacio Pretelt]
- Corte Constitucional. (1 de diciembre de 2010). Sentencia C-980. [M.P. Gabriel Eduardo Mendoza]
- Corte Constitucional. (25 de agosto de 2006). Sentencia T-229. [M.P. Jaime Córdoba Triviño]
- Corte Constitucional. (22 de noviembre de 2005). Sentencia C-1189. [M.P. Humberto Antonio Sierra Porto]
- Corte Constitucional. (4 de septiembre de 2003). Sentencia T-772. [M.P. Manuel José Cepeda]
- Corte Constitucional. (17 de julio de 1992). Sentencia T-225. [sin M.P.]
- Municipio de Medellín (2019). Resolución No. 201950121497 de 2019, GACETA OFICIAL. N. 4655. AÑO XXV. 20, https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/R_

SEPMED_121497_2019.htm

Ordoñez, G. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Roth Deubel, A.N. (2006). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

ONU, DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf ART 23.

OIT, La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_104680.pdf