

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-201 DE 2024

Referencia: Expediente T-9.887.819

Acción de tutela interpuesta por Ana Isabel Barboza Martínez, Ana Karina Sotelo Barboza y Genesis Ineth Sotelo Barboza contra la Alcaldía Municipal de Corozal (Sucre).

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger -quien la preside-, José Fernando Reyes Cuartas y Natalia Ángel Cabo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la decisión judicial proferida en primera instancia por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Corozal (Sucre), el ocho (8) de agosto de dos mil veintitrés (2023) la cual no fue objeto de impugnación¹, en el marco del proceso de tutela promovido por las señoras Ana Isabel Barboza Martínez, Ana Karina Sotelo Barboza y Genesis Ineth Sotelo Barboza contra la Alcaldía Municipal de Corozal (Sucre) y la Inspección de Policía del mismo municipio².

Síntesis de la decisión

La Sala conoció de la acción de tutela promovida por la señora Ana Isabel Barboza Martínez y sus hijas contra la Alcaldía Municipal de Corozal (Sucre) y la Inspección de Policía del mismo municipio por la presunta vulneración al principio de confianza legítima y a sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vivienda digna, a la dignidad humana, al trabajo, entre otros. Lo anterior por cuanto, en el marco de un proceso policivo de carácter administrativo adelantado en su contra, las accionadas les ordenaron retirar un

¹ Ver expediente digital T-9.887.819 carpeta denominada “sentencia”.

² Al respecto se precisa que según escrito de tutela la acción de amparo se promovió contra la Alcaldía Municipal de Corozal. No obstante, tanto el auto admisorio como la sentencia de única instancia reconocen como accionadas al Municipio de Corozal y a la Inspección de Policía de dicho municipio. Ello, aunado al hecho de que los antecedentes en los que se enmarca la presente acción guardan estrecha relación con acciones desplegadas por dicha Inspección de Policía.

“*caney de arquitectura vernácula*” de su propiedad que, durante varios años, han utilizado para la venta de alimentos cocidos, actividad económica de la cual se deriva su sustento y el de sus menores hijos.

Las actoras soportaron su reclamo, principalmente, en el hecho de que la franja de terreno donde se encuentra el referido “*caney*” la han ocupado de manera ininterrumpida por un periodo de, aproximadamente, diez años. Así, consideraron que comoquiera que la administración municipal toleró por varios años su comportamiento, correspondía ordenar su reubicación a fin de preservar sus ingresos como trabajadoras en ventas informales.

La tutelada explicó que el hecho de que las demandantes hayan desarrollado de forma discontinua su actividad comercial en el terreno donde se ubica el “*caney*” dio lugar al rompimiento del comentado principio. Con todo, enfatizó que la administración adoptó medidas en el marco de la proporcionalidad y la razonabilidad. Todas ellas, orientadas a que estas puedan realizar el tránsito correspondiente a la formalidad de su actividad económica. El juez que conoció en primera instancia del presente trámite tutelar declaró la improcedencia del amparo por no encontrar satisfecho el requisito de subsidiariedad.

De manera preliminar, la Sala precisó que en el presente asunto la actuación que adelantó la Inspección de Policía accionada fue de naturaleza administrativa. Seguidamente, se adelantó el correspondiente estudio de procedibilidad de la acción de tutela, encontrando satisfechos todos los presupuestos. Así, se procedió a plantear el problema jurídico el cual fue resuelto a partir de reiterar la jurisprudencia en materia del deber de protección del espacio público, la protección especial a los vendedores informales y el principio de confianza legítima.

Con fundamento en las pruebas allegadas al proceso, la Sala encontró que en el asunto bajo examen no concurrieron los requisitos para dar aplicación al principio de confianza legítima comoquiera que se constató, entre otras cosas, que la ocupación del espacio público por parte de las actoras no se prolongó en el tiempo, no fue continua y tampoco se dio de forma permanente. Con todo, la Sala estimó que había lugar a proteger los demás derechos invocados por las tutelantes emitiendo una orden concreta de reubicación laboral. Ello en aras de garantizar que las mujeres cuenten con un sustento económico para atender sus necesidades y las de sus hijos menores.

La Sala revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, concedió el amparo a los derechos invocados, excluyéndose la confianza legítima. Le ordenó a las accionadas adelantar un proceso de concertación inmediato con las accionantes dirigido a brindarles una alternativa de reubicación a corto plazo que no exceda los (3) meses. Así mismo, se dispuso que las actoras podrán, mientras la referida orden de reubicación se materializa, continuar vendiendo sus alimentos en el “*caney*” -comoquiera que este aún no ha sido retirado- única y exclusivamente, bajo la estricta observancia de protocolos mínimos de sanidad e higiene que deberá impartir la Alcaldía de Corozal en colaboración con la Secretaría de Salud del mismo municipio.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), el Decreto 2591 de 1991 (art. 33) y el Acuerdo 02 de 2015 (art. 55), la Sala de Selección Número Uno de 2024³ de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia. Así, de conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a dictar la sentencia correspondiente.

³ Sala de Selección Número Uno de 2024 conformada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y el magistrado Vladimir Fernández Andrade. Auto del treinta (30) de enero de dos mil veinticuatro (2024), notificado el trece (13) de febrero de la referida anualidad.

1. De los hechos y las pretensiones⁴

La señora Ana Isabel Barboza Martínez y sus hijas, Ana Karina Sotelo Barboza y Genesis Ineth Sotelo Barboza, actuando en nombre propio, instauraron acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Corozal (Sucre) y la Inspección de Policía del mismo municipio por la presunta vulneración al principio de confianza legítima y a sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vivienda digna, a la dignidad humana, al trabajo y “*a la protección a las personas víctimas del conflicto armado y madres cabeza de familia con hijos menores a cargo*”⁵. Lo anterior por cuanto las accionadas, en el marco de un proceso policivo, declararon que las actoras incurrieron en “*comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público*”⁶ y, en consecuencia, les ordenaron retirar el “*caney de arquitectura vernácula*” (en adelante el “*caney*”⁷ que durante varios años han utilizado para “*el expendio de alimentos cocidos*”⁸, actividad económica de la cual se deriva su sustento y el de sus familias.

Del escrito de tutela y los elementos de juicio que obran en el expediente, la solicitud de amparo se sustenta en los siguientes hechos:

1.1 Las accionantes, con menores de edad a cargo⁹ y vinculadas con estado “*activo*” en el Registro Único de Víctimas (RUV)¹⁰ indicaron que “*desde hace unos diez años*” han ocupado un terreno localizado en la margen izquierda de la vía que del corregimiento de Cantagallo (Sucre) comunica con el corregimiento de Don Alonso (Sucre). Allí, explicaron, instalaron “*un caney de arquitectura propia*”¹¹ con el objeto de ser utilizado para “*el expendio de alimentos cocidos*”¹². Al respecto, puntualizaron que dicha actividad comercial es el

⁴ Al respecto se precisa que el relato de los hechos obedece a una síntesis integral de todos los elementos de juicio que obran en el expediente comoquiera que el escrito de tutela en varios de sus planteamientos no es lo suficientemente claro.

⁵ Ver escrito de tutela en el expediente digital T-9.887.819.

⁶ Artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”.

⁷ En esos términos fue catalogado por parte de los expertos y técnicos en la materia. Esta estructura hace referencia, según la RAE, a un “*Cobertizo con techo de palma o paja, sin paredes y sostenido por horcones*” que, de acuerdo con su característica vernácula, se refiere a una construcción de tipo “*nativa o doméstica*” donde se utilizan materiales como piedra, arcilla, paja, entre otros – estilo *kiosko*.

⁸ Ver escrito de tutela en el expediente digital T-9.887.819.

⁹ Al momento de la interposición de la tutela se constata la existencia de un total de 5 menores que registran como hijos de las accionantes. Uno de ellos de la señora Ana Isabel Barboza Martínez, dos de la señora Ana Karina Sotelo Barboza y dos de la señora Genesis Ineth Sotelo Barboza. Al respecto, ver escrito de tutela, anexos en el expediente digital T-9.887.819.

¹⁰ Este hecho fue certificado por la oficina de enlace municipal de víctimas quien indicó que una vez verificado el sistema de atención VIVANTO se pudo establecer que las actoras se encontraban registradas, incluidos, vinculadas y activas en el RUV. Este hecho fue consignado en el “*acta de audiencia de decisión*” del proceso policivo verbal abreviado que obra no solo en el escrito de tutela sino, además, en la contestación. Al respecto ver página 9 del escrito de tutela (numeral 8 del acta) y página 48 de la contestación (numeral 8 del acta) en el expediente digital T-9.887.819. Por otro lado, conviene poner de presente que las actoras también manifestaron su condición de indígenas que pertenecen al cabildo indígena de Cantagallo, sin embargo, este hecho no fue probado por ninguna de las partes y tampoco se allegó prueba alguna que diera cuenta de tal calidad.

¹¹ Ver escrito de tutela en el expediente digital T-9.887.819.

¹² En el marco del proceso policivo una de las actoras precisó que vende “*almuerzos, comidas*”. Al respecto ver “*acta de audiencia de decisión*” del proceso policivo verbal abreviado que obra no solo en el escrito de tutela sino, además, en la contestación. Al respecto ver página 9 del escrito de tutela (numeral 8 del acta) y página 48 de la contestación (numeral 8 del acta) en el expediente digital T-9.887.819.

sustento de sus diferentes grupos familiares, los cuales están integrados por ellas y sus menores hijos.

1.2 Bajo ese contexto, señalaron las peticionarias que el día 20 de septiembre de 2022 recibieron la visita de varios funcionarios adscritos a la Alcaldía de Corozal, entre ellos, la Inspectora de Policía del mismo Municipio quien les informó acerca de la necesidad de llevar a cabo una inspección ocular del caney¹³. Ello, indicó la funcionaria, en razón de una querrela policiva de carácter administrativa presentada en contra de la señora Ana Isabel Barboza Martínez¹⁴ por la presunta comisión de la conducta relacionada con “*comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público*” contemplada en el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*” (en adelante CNPC)¹⁵.

Respecto de esta diligencia conviene precisar que la misma estuvo precedida de la correspondiente admisión de la querrela administrativa, la cual tuvo lugar mediante auto del 30 de agosto de 2022¹⁶ donde se dispuso tramitar en primera instancia el proceso verbal abreviado¹⁷; exclusivamente,¹⁸ por la comisión de un comportamiento contrario a la convivencia descrito en el precitado artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, concretamente, por la presunta materialización de las conductas descritas en los numerales 4 y 6 que, respectivamente, prevén lo siguiente:

“4. Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes¹⁹”

y

“6. Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente”²⁰.

1.3 Para efectos de llevar a cabo la aludida diligencia, la Inspección de Policía de Corozal contó con el apoyo de un servidor público técnico quien con posterioridad a la visita rindió un informe especializado en materia de

¹³ En relación con este punto cabe puntualizar que la realización de la aludida inspección había sido previamente notificada por aviso a las presuntas infractoras el 5 de septiembre de 2022. En esa ocasión se les explicó que la misma se llevaría a cabo con el acompañamiento de un funcionario de la secretaria de gobierno municipal para que este rindiera el informe técnico especializado dentro de su oportunidad procesal, dicha diligencia se fijó para el día 20 de septiembre de 2022. Al respecto ver página 3 de la contestación presentada por la Alcaldía contenida y en las páginas 13-17 de la contestación de la inspectora de policía contenidas en el expediente digital T-9.887.819.

¹⁴ Al respecto se precisa que si bien ,inicialmente, la querrela fue presentada únicamente contra la señora Ana Isabel Barboza Martínez, posteriormente, sus hijas y ahora también accionantes fueron, igualmente, vinculadas a dicho trámite.

¹⁵ “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”.

¹⁶ Al respecto, ver contestación de la Inspección de Policía , página 2, del expediente digital T-9.887.819.

¹⁷ Al respecto, ver artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 el cual establece que: “*Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los alcaldes y las autoridades especiales de Policía (...)*”.

¹⁸ Este aspecto merece ser precisado comoquiera que la ciudadana que interpuso la querrela incluyó inicialmente en su queja, además, la categoría de “protección de bien inmueble”. Este punto fue inadmitido por parte de la Inspección de Policía en auto del 30 de agosto de 2022 comoquiera que no cumplía con las formalidades previstas para el efecto.

¹⁹ Mediante sentencia C-211 de 2017 la Sala Plena declaró la exequibilidad simple de este numeral.

²⁰ Esta disposición legal debe leerse, de conformidad con lo resuelto en la sentencia C-489 de 19, “*en el entendido de que las mismas no comprenden conductas de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales en el espacio público*”.

“urbanismo y espacio público”. Así mismo, se destaca que a la inspección ocular concurrió el Comandante de Estación de Policía y la Personería Municipal de Corozal para que, en el marco de sus funciones, brindaran el acompañamiento en todas las actuaciones que se surtieran dentro de la diligencia.

1.4 Como hallazgos a destacar, posteriores a la inspección ocular, cabe hacer mención a los siguientes:

- (i) La Oficina De Víctimas y la de Planeación Municipal, así como la Secretaría de Planeación Municipal certificaron que las presuntas infractoras no cuentan con “registro de reporte o expedición de permisos para la intervención y ocupación del espacio público”²¹.
- (ii) Por su parte, la Oficina de Enlace Municipal de Atención a Víctimas confirmó que las presuntas infractoras se encuentran registradas, incluidas, vinculadas y activas dentro del Registro Único De Víctimas.
- (iii) A su turno, los técnicos²² que comparecieron a la diligencia remitieron un informe donde señalaron que, según las coordenadas geométricas del lugar que dio inicio a la queja, el kiosco que las ahora accionantes utilizan para servicio de restaurante; “se encuentra ocupando un área de la faja de la vía de tercer orden que circunda en el corregimiento de Cantagallo”. Así mismo, explicaron, entre otras cosas, que: “se encontró un kiosco que es una construcción ligera, hecha en madera, caña y cubierta (techo) de palma, completamente descubierta en sus laterales, en suelo natural; en ella se encuentra una actividad comercial que es de servicio de alimentos”²³.

1.5 Relataron las accionantes que dentro de las diferentes actuaciones que se llevaron a cabo por parte de las accionadas se dispuso un espacio para que ellas pudieran presentar sus argumentos, conforme se establece en el artículo 233 de la Ley 1801 de 2016²⁴. Sobre el particular aseguraron que, en consecuencia, indicaron ante las autoridades competentes que: “desde hace [d]iez años, realiza[ron] la construcción del mencionado [k]isoco; señalando que en ese sitio h[an] desarrollado [sus] actividades comerciales”. Resaltaron que: “(...) en algunas ocasiones, debido a algunas circunstancias, tales como bajas ventas y otros, [se] [han] ausentado para trabajar en sitios diferentes a la jurisdicción de[l] Municipio (...)”. En ese orden, precisaron que su actividad comercial se

²¹ Al respecto, ver contestación presentada por la inspectora de policía contenida en el expediente digital T-9.887.819.

²² Se trató de un ingeniero adscrito a la oficina de Planeación Municipal y una arquitecta de la oficina de la Secretaría de Gobierno, asesora de la Inspección de Policía para asuntos urbanísticos. ver página 29 de la contestación presentada por la inspectora de policía contenida en el expediente digital T-9.887.819.

²³ Al respecto, ver página 29 de la contestación presentada por la inspectora de policía contenida en el expediente digital T-9.887.819.

²⁴ MEDIACIÓN. < Artículo modificado por el artículo 75 de la Ley 2220 de 2022. El nuevo texto es el siguiente: “La mediación permite que el mediador escuche a las personas que se encuentran en situación de conflicto de convivencia y facilite un camino para encontrar una solución equitativa”.

había ejecutado por un espacio de seis años, en el sitio que cuya utilización fue objeto de queja. Sin embargo, hicieron hincapié en el hecho de que la ocupación de la franja de terreno sí se había mantenido por diez años.

Respecto de lo anterior conviene anotar que en el curso de la audiencia de conciliación, pruebas y argumentos que se llevó a cabo en el marco del trámite policivo que se adelantó en contra de las tutelantes, la Inspección de Policía accionada decretó de oficio la declaración de las partes donde se interrogó a cada una de las actoras. De dicha actuación y para lo que resulta particularmente relevante a la presente causa cabe hacer mención a los siguientes aspectos:

- (i) En cuanto a la declaración de la señora *Ana Isabel Barboza*²⁵: Aseguró que su ocupación es “*temporal*”, pues “*iba y venía*”²⁶, se “*iba para Bogotá y regresaba*”²⁷. No obstante, sostuvo que cada vez que regresa al municipio el caney es su lugar de trabajo, pues allí vende “*almuerzos y comida*”²⁸. Aseveró que la ocupación del predio ha sido “*discontinua*”²⁹, explicando que se ha ausentado hasta periodos de cuatro años en total, de manera intermitente. Así, precisó que comoquiera que “*va y viene*”³⁰ es posible sostener que ha ocupado efectivamente el terreno por seis años. Sobre el particular, afirmó que la nueva ocupación tuvo lugar el **10 de agosto de 2022** y la interrupción se presentó en diciembre de 2021 momento en el que el quejoso le indicó que no podía permanecer allí. Resaltó que todo el año 2021 trabajó de forma ininterrumpida. Finalmente, puso de presente que cuenta con una propiedad en el corregimiento de Cantagallo, en los siguientes términos: “*yo en sí tengo mi casa, mi pareja compró una casa que era de unos venezolanos. Las otras que colindan son de mis hijas y unos familiares*”³¹.
- (ii) En cuanto a la declaración de la señora *Ana Karina Sotelo Barboza*³²: Relató que vivía en Coveñas (Sucre) pero que cuando regresaba le colaboraba a su madre. Señaló que, en el año 2018, tras dar por terminada su relación sentimental, comenzó a trabajar con su progenitora en el lugar de la ocupación por un periodo de tres meses, pues, luego se fue para Bogotá. Seguidamente, aseguró que fue a

²⁵ La información que contiene este punto obedece a una síntesis propia que realizó el despacho ponente, tomando como referente aquello que la misma accionante manifestó para el momento de la diligencia. Así, se precisa que la declaración textual de la misma obra en la página 37 de la contestación presentada por la inspectora de policía contenida en el expediente digital T-9.887.819.

²⁶ Expresiones propias de la accionante en el marco del interrogatorio. Ver las páginas 37-38 de la contestación presentada por la inspectora de policía contenida en el expediente digital T-9.887.819.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Al respecto, ver página 26 de la contestación presentada por la inspectora de policía contenida en el expediente digital T-9.887.819.

³² La información que contiene este punto obedece a una síntesis propia que realizó el despacho ponente, tomando como referente aquello que la misma accionante manifestó para el momento de la diligencia. Así, se precisa que la declaración textual de la misma obra en la página 38 de la contestación presentada por la inspectora de policía contenida en el expediente digital T-9.887.819.

partir de febrero de 2020 que empezó a “trabajar de lleno”³³ en el negocio, hasta el mes de noviembre de dicha anualidad. No obstante, sostuvo que, posteriormente, tuvo que ausentarse en razón de su embarazo, retomando las actividades en agosto de 2022.

- (iii) En cuanto a la declaración de la señora *Genesis Ineth Sotelo Barboza*³⁴: Señaló que trabajó inicialmente con su madre por un año (2018-2019). Aseveró que retomó nuevamente desde agosto de 2022, cuando la señora Ana Isabel llegó de Bogotá.

1.6 En razón de lo anterior, el día 27 de enero de 2023, mediante Acta 002 con referencia de “*audiencia de decisión*”³⁵, la Alcaldía de Corozal, actuando a través de la Inspección de Policía del mismo municipio, emitió decisión de fondo dentro del proceso administrativo de policía que se adelantó en contra de las accionantes³⁶. Así, la tutelada encontró configurada la conducta de: “*comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público*” contemplada en el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, específicamente, aquellos contenidos en los numerales 4 y 6 de dicha disposición normativa (*ver Supra 1.2*).

En consecuencia, ordenó³⁷: “*retirar el CANEY DE ARQUITECTURA VERNACULAR A DOS AGUAS [...] a tal punto de despejar totalmente el área de 59 METROS CUADRADOS, AREA OCUPADA CONTIGUA A LA PROPIEDAD DE LA SRA. QUEJOSA Y SOBRE FRANJA DE ZONA VERDE DE VIA [...] para tales efectos se les dará a las posibles infractoras un término de 20 días, contados a partir del día siguiente*”.

De igual manera se dispuso que no se aplicarían “*medidas correctivas de multas generales*”³⁸ y se ofició a la Secretaría de Gobierno e Inclusión Social para que informara si las accionantes se encontraban incluidas en proyectos de generación de ingresos, aprovechamiento productivo o fortalecimiento del emprendimiento. De no ser así, se ordenó la inclusión de las mismas, previendo para ellas un asesoramiento prioritario, en punto a los lineamientos preestablecidos para cada proyecto.

1.7 Ahora bien, respecto de la manera como se dio por culminada “*la audiencia de decisión*” es preciso indicar que una vez emitidas las órdenes, la inspectora de policía le puso de presente a las partes que en contra de dicha decisión

³³ Expresiones propias de la accionante en el marco del interrogatorio. Ver la página 38 de la contestación presentada por la inspectora de policía contenida en el expediente digital T-9.887.819.

³⁴ La información que contiene este punto obedece a una síntesis propia que realizó el despacho ponente, tomando como referente aquello que la misma accionante manifestó para el momento de la diligencia. Así, se precisa que la declaración textual de la misma obra en la página 39 de la contestación presentada por la inspectora de policía contenida en el expediente digital T-9.887.819.

³⁵ El acta de la decisión adoptada figura, entre otros, en las páginas 7-27 del escrito de tutela en el expediente digital T-9.887.819.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ El texto original y completo de las ordenes figura en el acta de la decisión, ver, entre otros en las páginas 7-27 del escrito de tutela, en el expediente digital T-9.887.819.

³⁸ *Ibidem*.

procedían los recursos de reposición y, en subsidio, apelación. Precizando que los mismos se solicitarían, se concederían y se sustanciarían en la misma audiencia. Así, conforme figura en el acta de la audiencia, para ese momento se le concedió el uso de la palabra a la Personera “*para que en un lenguaje sencillo y adecuado*” les explicara a las ahora accionantes “*de qué se trataban*” dichos recursos. No obstante lo anterior, las partes optaron por no interponerlos, quedando en firme la decisión.

1.8 Para efectos de sustentar la anterior decisión, la inspectora de policía encargada del trámite argumentó, entre otras cosas³⁹, que para el caso de las infractoras no era posible aplicar el principio de la confianza legítima en tanto la ocupación del espacio público donde desarrollan su actividad económica no se había prolongado en el tiempo. Explicó que el “*vaivén*”⁴⁰ y la discontinuidad en el ejercicio de su ocupación dio lugar a que se fragmentara el aludido principio. Ello, aunado a que el quejoso ya les había hecho un requerimiento orientado a advertirles la necesidad de dejar de ocupar el terreno.

Encontró, además, que la actividad desarrollada por las infractoras es “*compleja*”⁴¹ y, por lo tanto, requiere del cumplimiento de un cúmulo de requisitos legales y de seguridad so pena de afectar el derecho a gozar de un ambiente sano dada la exposición al humo, producto de los fogones de leña empleados para la cocción de alimentos, hecho que, adicionalmente, incrementa el riesgo de quemaduras e incendios forestales⁴². Agregó que dicha actividad involucra la preparación de alimentos y, por lo tanto, está llamada a contar con el concepto sanitario propio de los restaurantes, cafeterías o empresas del sector gastronómico, pues dichos alimentos son para el consumo humano y, en consecuencia, su manipulación debe darse en escenarios propicios para el efecto.

Por otro lado, explicó que el hecho de que las infractoras reconocieran que tienen propiedades dentro del corregimiento da lugar a considerar que estas se encuentran en la posibilidad de ejercer la actividad económica “*en otros espacios de propiedad privada y en mejores condiciones de los hallazgos encontrados*”⁴³. Con todo, conviene anotar que la decisión adoptada fue clara en reconocer la condición de vulnerabilidad de las ahora accionantes por el hecho de ser víctimas del desplazamiento forzado y vendedoras informales. De allí que, conforme quedó referenciado previamente, estas fueran excluidas de algún tipo de medida correctiva. Adicionalmente, se advierte que se puso de presente la necesidad de brindarle a las infractoras las herramientas necesarias para fortalecer la actividad económica que desarrollan, a partir de su inclusión en los diferentes proyectos productivos o de fortalecimiento al emprendimiento.

³⁹ El texto original y completo de la sustentación de la decisión figura en el acta de la decisión, ver, entre otros en las páginas 7-27 del escrito de tutela, en el expediente digital T-9.887.819.

⁴⁰ Expresión propia de la inspectora de policía que emitió la decisión.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*. Concretamente, página 26.

⁴³ El texto original y completo de la sustentación de la decisión figura en el acta de la decisión, ver, entre otros en las páginas 7-27 del escrito de tutela, en el expediente digital T-9.887.819.

1.9 Las accionantes indicaron que no comparten la argumentación presentada por la demandada para sustentar su decisión, en tanto *“dejo de lado el hecho que la ocupación de la franja de terreno se ha mantenido por espacio de unos [d]iez años (...)”*⁴⁴, considerando que, por lo tanto, dicha ocupación sí había sido tolerada por la administración por ese periodo de tiempo. Así, aseguraron encontrarse amparadas en unas *“(...)expectativas validas que [se] había [n] hecho, con base en acciones y omisiones estatales prolongadas en el tiempo; siendo que, muy a pesar de que [la]actividad comercial ha sufrido algunas interrupciones, la construcción vernácula ha permanecido, de manera perenne, por espacio de [d]iez años, en ese lugar, sin que la Administración Central de[l] Municipio, [les] hubiese comunicado acerca del estorbo que hoy, según lo expuesto por la inspectora de policía, representa una molestia”*⁴⁵.

1.10 Seguidamente, explicaron las tutelantes que: *“(...) la construcción típica de [la] región, se encuentra levantada en vía terciaria; siendo que en la Carretera Troncal de Occidente que atraviesa la geografía de [la] cabecera municipal (...) es una vía primaria, con alta capacidad, que permite el flujo de tránsito vehicular, existe evidente invasión de espacio público, sin que la Administración Central de[l]Municipio, hubiese adelantado cualquier tipo de accionar, a fin (sic) de realizar correcciones (...)”*⁴⁶. Puntualizaron que su construcción guarda, incluso, identidad con otras que se encuentran *“al lado y lado de la carretera troncal de occidente”*⁴⁷ por lo cual aseveraron que *“la nefasta medida asumida”*⁴⁸ por las accionadas está dirigida al *“favorecimiento de un tercero”*⁴⁹.

1.11 Bajo esa línea, las actoras indicaron que la decisión adoptada en el marco del proceso policivo de carácter administrativo llegó a una *“conclusión errada”*. Añadieron que pese a que la inspectora de policía adoptó medidas tendientes a que estas fueran incluidas en los proyectos de generación de ingresos, aprovechamiento productivo o fortalecimiento del emprendimiento del municipio, lo cierto es que *“transcurridos más de [c]inco meses después del origen de la decisión en comento, no [han] obtenido pronunciamiento alguno, al respecto, por parte de la oficina de la Secretaría Administrativa y de Gobierno”*⁵⁰ situación que, en consecuencia, las ubica en un estado de indefensión manifiesto, particularmente, si se toma en consideración que son madres solteras, cabeza de familia, con hijos menores a cargo.

1.12 Bajo ese contexto, las tutelantes insistieron en que, para su caso particular, opera el principio de confianza legítima en tanto se encuentra demostrado que la ocupación de la franja de terreno data de manera ininterrumpida por un periodo de, aproximadamente, diez años. Así, con fundamento en la

⁴⁴ Al respecto, ver escrito de tutela en el expediente digital T-9.887.819.

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ *Ibidem.*

jurisprudencia de este Tribunal, señalaron que le asiste a la Alcaldía del Municipio de Corozal la obligación legal de ordenar su reubicación a fin de preservar sus ingresos como trabajadoras en ventas informales mientras se surte la transición a la formalidad o se aplican los mecanismos de protección social que les permitan suplir sus necesidades esenciales.

1.13 Finalmente, las actoras reconocieron que, en efecto, por su parte sí existe una ocupación del espacio público, sin embargo es deber de la Administración Municipal “*enderezar sus actos*” brindándoles alternativas económicas y sociales que garanticen sus derechos invocados. Resaltaron que se encuentran “*dispuestas a abandonar o desocupar la franja de terreno ocupada*” todo esto, sujeto a que la Administración Central del municipio les respete sus garantías pues, consideraron que no pueden ser desalojadas de “*manera abrupta*” comoquiera que, reiteraron, su conducta “*fue tolerada en el tiempo por acción u omisión de las autoridades policivas o administrativas*”.

Con fundamento en lo anterior, las accionantes solicitaron la protección de los derechos que fueron reseñados en la parte inicial de este acápite, sin poner de manifiesto, en el título de las pretensiones, el proferimiento de alguna orden en particular.

2. Trámite surtido en primera instancia

2.1 Mediante auto del 25 de julio de 2023 ⁵¹, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Corozal (Sucre) admitió la acción de tutela de la referencia y corrió traslado a las accionadas para que rindieran un informe en relación con los hechos que dieron origen a la acción de tutela.

*2.1.1 Contestación de la parte accionada*⁵²

Mediante escrito allegado el 27 de julio de 2023, la Alcaldía Municipal de Corozal, actuando a través de la inspectora de policía del mismo municipio quien, además, estuvo encargada de atender y tomar la decisión en el marco de la querrela presentada en contra de las accionantes, se pronunció sobre los hechos en los que se enmarca el presente trámite tutelar y remitió toda la documentación necesaria para soportar los fundamentos de su contestación.

Empezó por realizar un recuento fáctico de los antecedentes que la llevaron a encontrar que las tutelantes incurrieron en la conducta de “*comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público*”. Al respecto, enfatizó que en el trámite administrativo adelantado en contra de la señora Barboza Martínez y sus hijas se garantizó el debido proceso, aplicando los principios de proporcionalidad y razonabilidad en tanto, a pesar de encontrarlas infractoras, se les excluyó de la imposición de una medida correctiva como hubiese podido ser una multa. Con todo, indicó que para el caso concreto no era posible aplicar

⁵¹ Ver “*Auto Admite*” en el expediente digital T-9.887.819.

⁵² Ver “*contestación*” en el expediente digital T-9.887.819.

el principio de la confianza legítima máxime cuando el mismo, de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional en la materia, *“no es un derecho absoluto y por tanto su ponderación debe efectuarse bajo el criterio de la proporcionalidad”*⁵³.

Así las cosas, precisó que una vez valorados todos los elementos de juicio que fueron allegados al proceso se pudo establecer que las actoras no habían prolongado su actividad comercial en el tiempo. Ello, afirmó, dio lugar a que no se encontrara configurada la materialización del principio de confianza legítima que ahora pretenden reclamar. Sobre el particular, señaló que dicho principio debe concebirse como una expectativa y no como derecho adquirido, por tanto, el hecho de que las demandantes se hayan establecido de forma discontinua en el terreno ocupado redujo sus expectativas para ser titulares del comentado principio.

Añadió que, incluso, las actoras tienen a su disposición espacios más apropiados para dar continuidad a sus actividades económicas como, por ejemplo, hacer uso de su propiedad privada, siendo esto una alternativa no solo para legalizar su situación, sino también, para prolongar su actividad comercial desde la cobertura y la orientación de la Secretaría de Gobierno e Inclusión Social del municipio. Argumentó que en el marco del Estado Social de Derecho *“se debe propender por una sociedad más organizada donde la protección efectiva a integridad urbanística sea una consigna”*⁵⁴, resaltando que las decisiones adoptadas por la administración se orientaron a garantizar los principios legales y jurisprudenciales y los derechos fundamentales de las partes.

Bajo esa óptica, destacó que a la fecha no ha vulnerado los derechos invocados por las tutelantes, pues *“en ninguna medida se les [ha] ordenado la interrupción de su actividad como fuente de sustento para su familia”*⁵⁵, por el contrario, se les brindaron alternativas para legalizar su situación.

En todo caso, explicó que en el presente asunto *“se demostró plenamente el vaivén, la inestabilidad, y la inconstancia”*⁵⁶ en la ocupación del espacio público aspecto que fue determinante para que no se adoptara una decisión dirigida a la reubicación y/o a fijar periodos de transición, evitando cambios abruptos en la situación de las infractoras. Así, aseguró que: *“(…) la decisión adoptada no carece de fundamento jurídico- racional, y no ha sido una decisión caprichosa, arbitraria e infundada, ha sido producto de un ejercicio hermenéutico muy cuidadoso de no lesionar derechos fundamentales y principios, con un estudio integral de todas las circunstancias que rodean el caso”*⁵⁷. Incluso, puso de presente que a las tutelantes se les otorgó *“un tiempo*

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

razonable para cumplir el fallo el cual fue de veinte (20) días posteriores a la notificación de la decisión”⁵⁸. En consecuencia, solicitó negar las pretensiones y realizó un llamado al juez constitucional en punto a valorar la procedencia de la acción de tutela, pues recordó que las actoras no hicieron uso de los recursos previstos por la ley para controvertir la decisión adoptada por la administración. De allí que no puedan acudir al amparo constitucional para reabrir una oportunidad procesal precluida o revivir un proceso que ha concluido.

3. Pruebas relevantes que obran en el expediente⁵⁹

- Copia de las cédulas de ciudadanía de las accionantes junto con los registros civiles de los sus hijos menores de edad.
- Copia del Acta 002 con referencia de “*audiencia de decisión*” a través de la cual se declararon infractoras a las accionantes por la conducta de “*comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público*” contemplada en el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, específicamente, aquellos contenidos en los numerales 4 y 6 de dicha disposición normativa.
- Registros fotográficos del caney donde las accionantes desempeñan su actividad de venta de comida.
- Solicitud de cumplimiento del fallo policivo por medio del cual se le solicitó a las accionantes atender a la orden proferida por parte de la inspectora de policía.

4. Decisión judicial objeto de revisión

4.1 Sentencia de primera instancia⁶⁰

Mediante providencia del 8 de agosto de 2023, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Corozal (Sucre) resolvió declarar la improcedencia de la acción de tutela. Argumentó que en el presente asunto no se satisface el requisito de subsidiariedad en tanto este tipo de controversias deben ventilarse directamente ante las autoridades administrativas correspondientes. Además, precisó que en el curso del proceso policivo adelantado en contra de las actoras se emitieron actuaciones que eran objeto de recursos, sin que se evidenciara que estas hubieran hecho uso de los mismos en los momentos procesales previstos para el efecto.

Aseguró que a pesar de que las accionantes manifestaron ser sujetos de especial protección por el hecho de ser víctimas del conflicto armado, tal situación no fue probada dentro del expediente. Con todo, destacó que el proceso que

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ La enunciación de las pruebas en este acápite obedece, concretamente, a aquellas que fueron allegadas por el actor con su escrito de tutela y las que fueron aportadas por la accionada en el curso de la instancia.

⁶⁰ Ver “*sentencia pdf*” en el expediente digital T-9.887.819.

adelantó la Alcaldía de Corozal a través de la Inspección de Policía se llevó a cabo garantizando los derechos de las tutelantes previendo, incluso, la presencia de la Personería Municipal en todo momento.

Finalmente, el juez recordó que las autoridades accionadas no determinaron la imposición de algún tipo de multa sobre las accionantes y, por el contrario, encaminaron su decisión a que, a través la Secretaria de Gobierno e Inclusión Social, se adelantara *“un proceso más ameno y que mermara lo menos posible el cambio de lugar o reubicación del mismo, pero se nota que por distintos motivos no se pudo lograr, por lo tanto se otorgó a las accionantes un plazo de 20 días a fin de que se reubicaran en una zona privada y poder así seguir ejerciendo su labor sin inconvenientes”*. Esta decisión no fue objeto de impugnación.

5. Información allegada en sede de revisión

Aun cuando la magistrada sustanciadora encontró que para el presente asunto no se estimaba necesario ordenar un decreto probatorio, mediante oficio del 11 de abril de 2024, la Alcaldía Municipal de Corozal, actuando a través de la misma inspectora de policía que conoció de la querrela de policía que se promovió en contra de las actoras, precisó ante la Corte los siguientes puntos:

Explicó que la queja tramitada mediante el proceso verbal abreviado por la Inspección de Policía de Corozal – Sucre, en el cual figuran como infractoras las señoras Ana Isabel Barboza Martínez, Ana Katherine Sotelo Barboza y Génesis Sotelo Barboza (ahora tutelantes) fue de naturaleza eminentemente administrativa y se adelantó *“única y exclusivamente por un comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio público”*. Añadió que: *“a la fecha no se ha materializado la decisión adoptada dentro del proceso referenciado”*.

Finalmente, resaltó que la Inspección de Policía de Corozal *“se encuentra en proceso de ofrecer acompañamiento”* a las accionantes *“(…) para lograr la continuidad de su actividad económica con el cabal cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 87 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*. Al respecto, indicó que: *“(…) se ha oficiado a la Personería Municipal en virtud de surtir asistencia jurídica a las accionantes, del mismo modo se ofició a la Secretaría Administrativa de Gobierno e inclusión Social para lograr la inclusión en proyectos de generación de ingresos, aprovechamiento productivo o fortalecimiento del emprendimiento, teniendo en cuenta los lineamientos preestablecidos para cada proyecto, además de prestarle asesoramiento prioritario respecto a los mismo”*. Lo anterior, aseguró, *“en aras de lograr hacer tránsito a la formalidad de la actividad comercial realizada por las accionantes”*.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

1.1 De conformidad con las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en virtud de la selección y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de esta Corporación, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de la referencia.

2. Cuestión previa - naturaleza jurídica de la función ejercida por la Inspección de Policía de Corozal y de sus decisiones - delimitación de las pretensiones de las accionantes.

Conforme quedó reseñado en los antecedentes de esta providencia, la Inspección de Policía de Corozal tramitó un proceso verbal abreviado⁶¹ en contra de las accionantes. En dicho proceso, tal y como se precisó (*ver Supra 1,2 de los antecedentes*), la inspectora de policía atendió la queja presentada **única y exclusivamente** por la comisión de “*un comportamiento contrario a la convivencia*” descrito en el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, concretamente, por la presunta materialización de las conductas previstas en los numerales 4 y 6 que, respectivamente, prevén lo siguiente:

“4. Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes”

y

“6. Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente”⁶².

Aunado a lo anterior, conviene anotar que la misma inspectora de policía que conoció del aludido proceso, en oficio remitido al despacho de la magistrada ponente, precisó que su actuación fue de “*(...) de naturaleza eminentemente administrativa; dado que se adelantó única y exclusivamente por un comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio*”.

Bajo ese contexto, para la Sala es claro que el procedimiento de policía dentro del cual se emitió la orden de “*retirar el caney*” de propiedad de las actoras y que dio lugar a la interposición de la acción de tutela que es objeto de revisión se dio en el marco de una función policial *administrativa* de control de comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. En consecuencia, de dicha decisión surgió el proferimiento de un acto de carácter administrativo.

⁶¹ La Ley 1801 de 2016, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*” establece en su Libro Tercero, Título III, la regulación del ‘*Proceso Único de Policía*’. Los Capítulos II y III de ese Título, establecen a su turno las reglas aplicables a dos clases de procesos policivos. Por una parte, el Capítulo II contempla en su artículo 222 las normas pertinentes al *Proceso Verbal Inmediato*, que está a cargo del “*personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación y subestación de Policía, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía*”. Por otra parte, el Capítulo III estatuye en su artículo 223 la regulación del *Proceso Verbal Abreviado* que es competencia de “*los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de policía*”.

⁶² Esta disposición legal debe leerse, de conformidad con lo resuelto en la sentencia C-489 de 19, “*en el entendido de que las mismas no comprenden conductas de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales en el espacio público*”.

Lo anterior adquiere particular relevancia en el estudio del presente asunto, pues, según la jurisprudencia constitucional en la materia, solo en los procesos policivos que tienen como finalidad amparar la posesión, la tenencia o la servidumbre, las autoridades de policía ejercen funciones jurisdiccionales y, en esa medida, las decisiones que dictan son actos de esta naturaleza, excluidos del control por parte del juez administrativo que resuelven conflictos *inter partes*⁶³.

Así las cosas, mediante el Acta 002 con referencia de “*audiencia de decisión*” del 27 de enero de 2023, la Alcaldía de Corozal, actuando a través de la Inspección de Policía del mismo municipio, emitió una decisión de fondo dentro del proceso administrativo policivo que se adelantó en contra de las accionantes donde se limitó, como ya se anotó, a determinar si las ahora tutelantes habían incurrido en la conducta de: “*comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público*” contemplada en el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, específicamente los supuestos que prevé dicha disposición normativa en sus numerales 4 y 6. Así, se concluyó que el comportamiento de las querelladas sí se enmarcaba dentro de la precitada conducta y, por lo tanto, mediante acto administrativo impuso las medidas correctivas a las que había lugar, descartándose con ello que su proferimiento tiene la naturaleza de una providencia judicial.

Ahora bien, sobre la base de lo anterior, se estima relevante delimitar en este punto el alcance de las pretensiones en el caso *sub examine*. Nótese que de la literalidad de las pretensiones del escrito tutelar no se lee con claridad una intención de las actoras más allá de solicitar y de forma genérica la garantía de los derechos que estiman lesionados, particularmente, del principio de confianza legítima; es decir, no plantearon ante el juez de tutela la necesidad de emitir una orden concreta que atienda a la protección de sus garantías fundamentales. No obstante, de la revisión integral de la misma demanda es posible extraer o identificar de forma implícita el objeto que persiguen las tutelantes a través de esta acción constitucional. Obsérvese que aun cuando las actoras reconocen estar ocupando un espacio público y no contar con las licencias y/o permisos para desarrollar su actividad económica, reprochan abiertamente la decisión adoptada por la administración, considerando que esta debió darse en otros términos o a través de medidas correctivas de distinto orden⁶⁴. Concretamente, aseveraron las tutelantes lo siguiente:

“(…) nos encontramos dispuestas a abandonar o desocupar la franja de terreno ocupada; todo, sujeto a que la Administración Central de este Municipio, nos garantice el cumplimiento de los mencionados derechos; sobre todo si se tiene en cuenta que no podemos ser desalojadas de

⁶³ Al respecto, ver sentencias T-149 de 1998 y T-210 de 2010, T-427 de 2021, T-146 de 2022, entre otras. En relación con este punto es preciso añadir que, respecto a los procesos policivos, el artículo 105 del CPACA (previsto en la Ley 1437 de 2011) dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley, tales como las relacionadas con el amparo de la posesión, la tenencia o la servidumbre.

⁶⁴ Al respecto, ver escrito de tutela en el expediente digital T-9.887.819.

manera abrupta, por cuanto nuestra conducta fue tolerada, en el tiempo, por acción u omisión de las autoridades policivas o administrativas”.

En esa medida, la Sala encuentra que a pesar de que las tutelantes, en procura de una medida de protección, no precisaron su interés en dejar sin efectos las ordenes emitidas por la autoridad de policía, sí estructuraron la afectación de sus derechos fundamentales a partir de no compartir las órdenes proferida por dicha autoridad, pues estimaron que para su caso particular y en aplicación del principio de confianza legítima le correspondía a la administración municipal o a sus diferentes entes “*reubicar[las] o brindar[les] alternativas económicas y sociales*”⁶⁵ que atendieran a sus necesidades y a las de sus familias.

En suma, concluye la Sala que en el caso *sub examine* las actoras sí pretenden, al menos parcialmente, la modificación de las medidas correctivas que fueron adoptadas a través del Acta 002 con referencia “*audiencia de decisión*” del 27 de enero de 2023, donde se les reconoció como infractoras por la comisión de “*un comportamiento contrario a la convivencia*”; decisión que, como se explicó en precedencia, tiene la naturaleza administrativa.

3. Examen de procedibilidad de la acción de tutela

De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Carta Política, el Decreto 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, son requisitos generales de procedencia de la acción de tutela: (i) la legitimación en la causa, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad. La verificación en el cumplimiento de estos requisitos supone una condición para que el juez de tutela pueda emitir un pronunciamiento de fondo. De allí que, de manera preliminar, le corresponda a la Sala constatar la configuración de tales presupuestos para, posteriormente y si hay lugar a ello, plantear el problema jurídico y exponer las consideraciones que contribuyan a la solución de la presente causa.

3.1. De la legitimación en la causa y la inmediatez

3.1.1. Sobre la legitimación de las partes

*Legitimación en la causa por activa*⁶⁶: la Sala constata que las señoras Ana Isabel Barboza Martínez, Ana Karina Sotelo Barboza y Genesis Ineth Sotelo Barboza - quienes actuaron en nombre propio - se encuentran legitimadas para interponer la presente acción de tutela toda vez que se reconocen como titulares de los derechos fundamentales que presuntamente les han sido vulnerados por las accionadas, como resultado de haberles ordenado el retiro de un “*caney*” de su propiedad que se encuentra ubicado en un espacio público donde desarrollan

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ El artículo 86 de la Constitución dispone que toda persona puede presentar acción de tutela para solicitar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados. De conformidad con el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991, la tutela puede ser ejercida a nombre propio, por medio de un representante legal, por intermedio de un apoderado judicial o mediante un agente oficioso.

la actividad comercial – venta de alimentos cocidos- que sirve de sustento económico para ellas y sus respectivos grupos familiares.

*Legitimación en la causa por pasiva*⁶⁷: El artículo 86 superior dispone que la acción de tutela procede frente a la amenaza o vulneración de derechos fundamentales, cuando la transgresión de los mismos proviene de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares siempre que se cumplan las condiciones previstas en la ley. Dicho mandato guarda correspondencia con lo previsto en los artículos 5º y 13 del Decreto 2591 de 1991.

A la luz de lo anterior se tiene que en el extremo pasivo del asunto de la referencia se encuentra, de conformidad con la literalidad del escrito de tutela, la Alcaldía Municipal de Corozal. Sin embargo, tanto en el auto admisorio como la sentencia proferida en primera instancia se refirieron al Municipio de Corozal – Inspección de Policía de Corozal como los sujetos demandados. Ello guarda correspondencia, incluso, con el hecho de que todas las actuaciones desplegadas por el extremo pasivo en el marco del presente trámite de tutela fueron llevadas a cabo por la misma inspectora de policía del referido municipio que, a su vez, conoció de la querrela policiva de carácter administrativa que dio lugar a proferir la orden que las actoras estiman lesiva de sus derechos fundamentales.

Así las cosas, constató la Sala que, en efecto, las actuaciones administrativas que cuestionan las tutelantes fueron llevadas a cabo por la Alcaldía de Corozal que, según se evidenció, delegó en el marco de sus funciones a la Inspección de Policía del mismo municipio, la labor de atender la queja que se presentó en contra de las accionantes por la ocupación del espacio público. Al respecto, se puntualiza que todos los oficios remitidos en el curso del trámite tutelar por parte de la inspectora de policía provienen de un formato propio del “*MUNICIPIO DE COROZAL – SUCRE ALCALDÍA MUNICIPAL*”. De allí que se entienda que la Alcaldía actuó a través de la Inspección de Policía del comentado municipio para atender la querrela promovida contra las tutelantes. Esto, además, guarda armonía con la estructura organizacional que se prevé para la Alcaldía de Corozal donde se puede constatar que el despacho del alcalde está integrado por varias secretarías, entre ellas, la denominada “*Administrativa de Gobierno e Inclusión Social*” que, a su vez, está conformada, entre otras, por la Inspección de Policía ⁶⁸.

La anterior interpretación encuentra, además, sustento en el numeral 13 artículo 205 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) el cual establece que dentro de las atribuciones del Alcalde le corresponde al mismo “*Tener en la planta de personal de la administración distrital o municipal, los cargos de inspectores y corregidores de Policía*

⁶⁷ De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 5 y 42 del Decreto Ley 2591 de 1991, la legitimación por pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la demanda de tutela para responder por la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales.

⁶⁸ <https://www.corozal-sucres.gov.co/alcaldia/organigrama>

necesarios para la aplicación de este Código”. A su vez, el párrafo 1° del artículo 206 de la aludida disposición normativa prevé que los inspectores de policía en cualquiera de sus categorías (rurales, urbanos y corregidores) “(...) *deberán realizar las diligencias jurisdiccionales o administrativas por comisión de los jueces o subcomisión de los alcaldes (...)*”. Asimismo, el párrafo 2° del artículo en comento contempla que “*cada alcaldía tendrá el número de inspectores de Policía que el Alcalde considere necesario, para una rápida y cumplida prestación de la función de Policía en el municipio*”.

La anterior precisión es pertinente en el estudio del presente presupuesto en tanto le permite a la Sala a considerar que la Alcaldía de Corozal, junto con sus diferentes secretarías y/o dependencias - como en este caso lo sería la Inspección de Policía del municipio- representada por el inspector de policía pueden fungir como sujetos demandables dentro del proceso de amparo de la referencia toda vez que se trata de personas jurídicas de carácter público que, en ejercicio de sus funciones, podrían tener la entidad suficiente para desconocer los derechos invocados por las accionantes. Motivo que da lugar a encontrar superado el presupuesto de la legitimación en la causa por pasiva.

3.1.2 Sobre la inmediatez⁶⁹

La Sala constata que la solicitud de tutela que se revisa fue presentada en un término razonable y proporcionado desde el hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales que se reclaman. Nótese que, según se desprende del material probatorio que obra en el expediente, la orden de retirar el “*caney*” de propiedad de las actoras data del 27 de enero de 2023, constatándose, según el escrito de tutela y el mismo auto admisorio, que las demandantes acudieron al recurso de amparo el 24 de julio de 2023. Así, trascurrieron solo 6 meses desde el hecho presuntamente generador de la afectación de los derechos de las accionantes y la interposición de la presente acción constitucional.

3.2 De la subsidiariedad

En plena correspondencia con los artículos 86 de la Constitución, 6.1 del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de este Tribunal, la acción de tutela es un mecanismo judicial de defensa de los derechos fundamentales de carácter subsidiario. Esto implica que es improcedente ante la existencia de un medio de defensa judicial principal idóneo y eficaz, salvo que se utilice como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, esto es, inminente

⁶⁹ La Jurisprudencia de esta Corporación ha precisado, respecto de este requisito, que la protección de los derechos fundamentales, vía acción constitucional, debe invocarse en un plazo razonable y oportuno contado entre la ocurrencia del hecho generador de la transgresión y la interposición del amparo. Lo anterior, en procura del principio de seguridad jurídica y de la preservación de la naturaleza propia de la acción de tutela. Así, La exigencia de inmediatez busca preservar la naturaleza de la acción, concebida como un remedio de aplicación urgente que demanda la protección efectiva y actual de los derechos fundamentales, como se ha reconocido, entre otras, en las sentencias SU-241 de 2015, T038 de 2017, T-091 de 2018, T-311 de 2022, entre muchas otras.

y grave, y que, por tanto, requiera la adopción de medidas urgentes e impostergables⁷⁰.

Con todo, la jurisprudencia de esta Corte ha sido clara en establecer que la idoneidad y eficacia de los medios de defensa judicial que tenga al alcance el interesado “no pueden darse por sentadas ni ser descartadas de manera general sin consideración a las circunstancias particulares del caso sometido a conocimiento del juez”⁷¹. Es decir, le corresponde al operador judicial valorar las particularidades de cada caso en concreto para poder determinar si los recursos o acciones previstas por la ley resultan idóneos y eficaces para alcanzar determinadas pretensiones.

Entre las circunstancias que el juez debe tomar en consideración se destaca la condición de la persona que acude al amparo. Así, ha puntualizado la propia jurisprudencia en la materia que la condición de sujeto de especial protección constitucional y la de debilidad manifiesta de quien promueve la acción de tutela es relevante para analizar si los medios ordinarios de defensa judicial son idóneos y efectivos. Ello no lleva a que el requisito de subsidiariedad se desplace, sino que, por el contrario, indica que su valoración se torna dúctil. En palabras de la Corte: “se hace más flexible para [dicho] sujeto pero más riguroso para el juez”⁷².

Ahora bien, para efectos de analizar la subsidiariedad en el caso objeto de revisión cabe precisar que, por regla general, la acción de tutela es improcedente cuando lo que se pretende es cuestionar actos administrativos de carácter particular y concreto⁷³. Lo anterior, debido a que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sería el mecanismo ordinario idóneo y eficaz para controvertir estos actos. Este medio, ha indicado la Corte, sería idóneo porque permite anular el acto administrativo y “reparar el daño”⁷⁴ generado por actuaciones administrativas que hubieren vulnerado “un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica”⁷⁵. Así mismo, sería eficaz en

⁷⁰ Según la jurisprudencia constitucional, el medio ordinario de defensa es idóneo, si es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y eficaz, si permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados “atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

De otro lado, la tutela procede como *mecanismo transitorio*, cuando se utilice para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Existe un riesgo de perjuicio irremediable si se acreditan cuatro condiciones: (i) la inminencia de la afectación, es decir, que el daño al derecho fundamental “está por suceder en un tiempo cercano”; (ii) la gravedad del perjuicio, lo que implica que este sea “susceptible de generar un detrimento trascendente en el haber jurídico de una persona”; (iii) la urgencia de las medidas para conjurar la afectación y, por último, (iv) el carácter impostergable de las órdenes que garanticen la efectiva protección de los derechos en riesgo. El artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 dispone que cuando la tutela proceda como mecanismo transitorio el juez de tutela debe indicar de manera expresa que la orden de protección permanecerá vigente “sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”. Así mismo, precisa que, en todo caso, “el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela”. Sobre esta línea consultar, entre muchas otras, las sentencias T-171 de 2021, T-132 de 2020, T-222 de 2014 y T-211 de 2009, T-387 de 2017, T-176 de 2020, T-020 de 2021, T-071 de 2021, T-471 de 2017.

⁷¹ Al respecto, ver entre otras, sentencia T-222 de 2014 y T-424 de 2017.

⁷² Al respecto, ver entre otras, sentencia T-662 de 2013 y T-424 de 2017.

⁷³ Al respecto, ver entre otras, sentencias T-327 de 2018, T-002 de 2019 y T-236 de 2019 y T-146 de 2022.

⁷⁴ Al respecto ver sentencia T-146 de 2022.

⁷⁵ Al respecto, ver Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, art. 138. Ver también, sentencias T-137 de 2020 y T-146 de 2022.

abstracto comoquiera que prevé la posibilidad de solicitar medidas cautelares como la suspensión provisional del acto administrativo demandado.

No obstante lo anterior, la idoneidad y eficacia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no puede entenderse configurada en todos los eventos y/o aplicarse de manera irrestricta pues, la jurisprudencia constitucional ha aceptado excepcionalmente la procedencia del amparo constitucional si se constata que dicho mecanismo se torna inapropiado para atender las necesidades del caso concreto o se advierte la existencia de un riesgo de un perjuicio irremediable, habida cuenta de que los accionantes son sujetos de especial protección constitucional o se encuentran en una situación de vulnerabilidad⁷⁶.

Así, ha establecido este Tribunal que *“(...) en ciertos casos el análisis de la procedibilidad de la acción [...] debe ser llevado a cabo por los funcionarios judiciales competentes con un criterio más amplio, cuando quien la interponga tenga el carácter de sujeto de especial protección constitucional –esto es, cuando quiera que la acción de tutela sea presentada por niños, mujeres cabeza de familia, discapacitados, ancianos, miembros de grupos minoritarios o personas en situación de pobreza extrema”*⁷⁷. En tales escenarios, la valoración de la procedibilidad debe ser menos estricta *“(...) para así materializar, en el campo de la acción de tutela, la particular atención y protección que el Constituyente otorgó a estas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad”*⁷⁸.

Concretamente y para lo que interesa al presente asunto, este Tribunal ha sostenido que procede la acción tutela para salvaguardar, entre otros, los derechos al trabajo, al mínimo vital y a la vida digna de los vendedores informales en casos relacionados con los procesos de recuperación del espacio público y de otros bienes públicos. Ello es así porque en ciertos eventos los mecanismos judiciales ordinarios no prevén una protección real y efectiva de los derechos constitucionales de los vendedores informales. Así, ha considerado esta Corte que *“un porcentaje importante de los vendedores informales son personas que se encuentran en circunstancias apremiantes y que derivan su sustento (generalmente en un nivel de vida muy magro) de la actividad comercial que realizan. En esa medida, el sometimiento al tiempo prolongado de un proceso ordinario que eventualmente les permita asegurar el goce efectivo de esos derechos tiende a ser, en lugar de una forma de garantía de acceso a la justicia, una manera de prolongar el estado de desprotección de sus derechos constitucionales”*⁷⁹.

⁷⁶ En esos mismos términos se consideró en la sentencia T-146 de 2022.

⁷⁷ Al respecto, ver entre otras, las sentencias T-456 de 2004, T-789 de 2003, T-515A de 2006, T-180 de 2009, T-238 de 2009 y T-162 de 2010 y T-067 de 2027.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Al respecto ver, entre otras, las sentencias T-225 de 1992, T-372 de 1993, T-091 de 1994, T-578 de 1994, T-115 de 1995, T-438 de 1996, T-617 de 1995, SU-601 A de 1999, T-772 de 2003, T-465 de 2006, T-895 de 2010, T-437 de 2012, T-703, T-386 de 2013 y T-067 de 2017. En todas las decisiones se recurrió al principio de confianza legítima para resolver la tensión entre el deber constitucional de preservar y conservar el espacio

Conforme lo expuesto, la Sala estima que la presente acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad porque a pesar de que el ordenamiento jurídico dispone del medio de control de nulidad y restablecimiento para cuestionar la decisión administrativa que se profirió en contra de las accionantes, en el marco del proceso verbal abreviado- policivo, dicho mecanismo no resulta eficaz a la luz de las particularidades de este caso concreto, especialmente, si se considera que las actoras son sujetos de especial protección constitucional. Nótese que, conforme las pruebas allegadas al expediente, las tutelantes se encuentran registradas, incluidas, vinculadas y activas dentro del Registro Único de Víctimas (RUV), así lo certificó la Oficina de Enlace Municipal de Atención a Víctimas en el curso de la querrela policiva (*ver Supra 1.4 de los antecedentes*). Esta condición fue, igualmente, convalidada por la misma inspectora de policía que, en el marco de su decisión, señaló lo siguiente:

“(...) efectivamente las presuntas infractoras ostentan la calidad de víctimas del desplazamiento forzado y reconoce a las presuntas infractoras como personas en estado de vulnerabilidad por su condición de vendedoras informales (...)”⁸⁰. Agregó que: “ (...) el despacho reconoce a las presuntas infractoras como SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL (...)”⁸¹.

Aunado a lo anterior, las accionantes aseguraron que su sustento económico y el de sus familias es producto de la actividad comercial que desarrollan en el “*caney*”, afirmación que, en todo caso, no fue controvertida en el trámite tutelar por ninguna de las partes y que, por lo tanto, debe presumirse como cierta y, en consecuencia, lleva a la Sala a considerar que las decisiones que la administración haya tomado en relación con el uso y la ocupación de dicha estructura podrían tener la potencialidad de afectar, entre otros, sus derechos al mínimo vital, a la dignidad humana y al trabajo. Además, no puede pasar por alto la Sala el hecho de que las actoras pusieron de manifiesto que de su actividad comercial “*se deriva el sustento congruo para tres familias*”⁸², todas ellas integradas por menores de edad que se encuentran, según el relato de las actoras, a su cargo en tanto se reconocen como “*madres solteras – cabeza de familia*”⁸³.

Ahora bien, la Sala puntualiza que una vez consultada la base de datos del Registro Único de Afiliados (RUAF) se pudo establecer que solo una de las accionantes figura activa en el régimen contributivo en calidad de beneficiario, mientras que las otras se encuentran activas en el régimen subsidiado como

público, y los derechos fundamentales al trabajo y el mínimo vital de comerciantes informales que ocupaban dichos espacios.

⁸⁰ El acta de la decisión adoptada por la inspectora de policía figura, entre otros, en las páginas 7-27 del escrito de tutela en el expediente digital T-9.887.819.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Al respecto, ver escrito de tutela en el expediente digital T-9.887.819.

⁸³ *Ibidem*. Respecto de su condición de madres cabeza de familia conviene señalar que la especial protección de este sector de la sociedad proviene directamente de la Constitución, que en el inciso segundo del artículo 43 establece que “*El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.*”

beneficiarias y madres cabeza de familia. Esta circunstancia da lugar a considerar que, en principio, las accionantes no se encuentran vinculadas en un empleo formal y que, por lo tanto, de la venta de alimentos que llevan a cabo en el “*caney*” deviene su sustento económico y el de sus hijos. Así, la calidad de sujetos de especial protección también encuentra sustento en la vulnerabilidad económica propia de quienes se identifican como vendedores informales, como es el caso de las actoras. Al respecto, esta Corporación en sentencia T-244 de 2012 estableció que: “*la venta informal es una forma de precariedad laboral que pone al individuo en situación de vulnerabilidad, ya que se trata de trabajos mal remunerados, inexistencia de estabilidad laboral, falta de afiliación al sistema de seguridad social y de salud e ingresos fluctuantes, que en su conjunto limitan la posibilidad de autodeterminación del individuo*”.

A lo anterior, cabe añadir que revisado el expediente se pudo evidenciar que, puntualmente, la señora Ana Isabel Barboza Martínez fue diagnosticada con anemias hemolíticas autoinmunes, anemias por deficiencia de vitamina B12 y lupus eritematoso sistémico⁸⁴. De allí que también se advierta que, en razón de su condición de salud ésta se encuentra en una situación de vulnerabilidad que la hace titular de una protección especial.

Por otro lado, conviene señalar que, en efecto, en la audiencia del 27 de enero de 2023 donde se adoptó la decisión administrativa que cuestionan las actoras se puso de presente que contra la misma procedían los recursos de reposición y, en subsidio, apelación. No obstante, según quedó consignado en el Acta 002 de la diligencia, las tutelantes pese a haber contado con la explicación del alcance de dichos recursos por parte de la Personera Municipal, optaron por no hacer uso de estos. Este hecho, estima la Sala, no puede analizarse de forma aislada a los elementos en los que se sustenta la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las accionantes y por lo tanto, no tiene la entidad suficiente para declarar la ausencia del presupuesto de subsidiariedad sobre el argumento de que las peticionarias incurrieron en una falta de diligencia en tanto no agotaron, en tiempo, los otros recursos judiciales que tenían a su alcance para salvaguardar los intereses que ahora reclaman por vía del amparo. Pues, pese a que contaron con el aparente direccionamiento de un agente del Ministerio Público, de ello no deviene necesariamente que estas hayan estado en la capacidad de comprender las implicaciones procesales que tenía el hecho de no interponer los recursos de cara a la afectación de sus garantías fundamentales.

Respecto de lo anterior cabe agregar que las actoras aseguraron que “*pertenecen al cabildo indígena de Cantagallo*”⁸⁵, calidad que si bien no fue probada tampoco fue desvirtuada en el curso del proceso y que, por lo tanto, también podría dar lugar a inferir que, posiblemente, dado el uso lenguaje técnico que se requiere en este tipo de asuntos y la inmediatez con la que se tenía que hacer

⁸⁴ Al respecto ver anexos del escrito de tutela, expediente digital T-9.887.819.

⁸⁵ *Ibidem*.

uso de los recursos, las actoras no lograron percibir el alcance de los medios que estaban a su disposición para el momento en que se profirió la decisión que ahora cuestionan.

Ahora, si en gracia de discusión se aceptara que las tutelantes incurrieron en una posible negligencia o inactividad injustificada tras no haber hecho uso de los recursos de la vía gubernativa, dicha circunstancia no puede proyectarse en detrimento de los derechos de los menores que integran sus respectivos grupos familiares y que, como ellas mismas afirmaron, dependen económicamente de los ingresos que estas obtienen en razón la labor comercial que desempeñan en el “*caney*” cuyo retiro fue ordenado por parte de la autoridad de policía.

En esos términos encuentra la Sala que, contrario a lo que sostuvo el juez de primera instancia, la acción de tutela de la referencia es procedente como *mecanismo definitivo* de protección de los derechos fundamentales de las accionantes. En efecto, llama la atención de esta Corte el análisis desprevenido del requisito de subsidiariedad que llevó a cabo dicha autoridad judicial, desconociendo no solo las particularidades del caso concreto, sino también el precedente fijado por este Tribunal en este tipo de situaciones. Incluso, el *a quo* desconoció sin justificación alguna la calidad de víctimas de desplazamiento forzado que tienen reconocida las actoras, a pesar de que en el expediente existían pruebas suficientes que daban cuenta de tal condición.

En suma, para la Sala no son de recibo los argumentos por los cuales el juez de primera instancia declaró la improcedencia de la demanda de tutela de la referencia en tanto quedó demostrado que por la situación particular de las accionantes -quienes por distintas razones se demostró que se encuentran en una condición de vulnerabilidad - los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo carecen de eficacia para proteger sus derechos fundamentales y los de los sujetos de especial protección constitucional que integran sus grupos familiares.

Establecida la procedencia de la presente acción de tutela, la Sala continuará con el planteamiento del problema jurídico y el esquema de resolución de este.

4. Planteamiento del problema jurídico y esquema de resolución

De conformidad con las circunstancias fácticas expuestas, las pruebas aportadas y en atención al fallo proferido por el juez de primera instancia en el marco de la acción de tutela objeto de análisis, le corresponde a la Sala Octava de Revisión determinar si la decisión adoptada por la Inspección de Policía de Corozal, en el sentido de ordenar “*retirar el caney*” de propiedad de las accionantes que es utilizado para “*el expendio de alimentos cocidos*” como su sustento económico y el de sus menores hijos -sin prever una medida de reubicación- comportó una vulneración al principio de confianza legítima y a sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, al trabajo y “*a la protección a las personas*

víctimas del conflicto armado y madres cabeza de familia con hijos menores a cargo”⁸⁶.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala procederá a reiterar su jurisprudencia en relación el deber de protección del espacio público, la protección especial a los vendedores informales y el principio de confianza legítima. Posteriormente, se abordará el estudio del caso concreto.

5. Deber de protección del espacio público, protección especial a los vendedores informales y principio de confianza legítima⁸⁷. Reiteración de jurisprudencia

5.1 El artículo 82 superior le impone al Estado el deber de “*velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular*”⁸⁸. Concretamente, en relación con el concepto de espacio público, la Corte ha señalado que se trata de “*una garantía constitucional compuesta de bienes inmuebles públicos destinados a la satisfacción del interés general y la utilización colectiva*”. Dicha noción guarda correspondencia con lo previsto en el artículo 63 de la misma Constitución donde se establece que los bienes de uso público -pertenecientes al espacio público-, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que implica que no pueden ejercerse derechos reales sobre ellos, no se adquieren por el paso del tiempo, ni pueden ser objeto de uso comercial para satisfacer intereses particulares⁸⁹.

5.2 Ahora bien, para efectos de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales referenciados en precedencia, la propia Carta Política les asignó a las autoridades administrativas municipales la competencia de regular los aspectos esenciales para alcanzar la protección del espacio público. De allí que le corresponda a los concejos municipales regular lo referente a los usos del suelo (art. 313.7, C.P) y a los alcaldes acatar y propender por el cumplimiento del ordenamiento jurídico (art. 315.1, C.P) mediante la implementación de mecanismos y normas relativas a la protección y acceso al espacio público⁹⁰ donde, ante la necesidad, se apliquen las medidas administrativas o policivas correctivas a las que haya lugar en aras de salvaguardar el interés colectivo como fin último en la preservación del espacio público.

⁸⁶ Ver escrito de tutela en el expediente digital T-9.887.819.

⁸⁷ Al respecto, ver sentencias T-257 de 2017 y T-424 de 2017.

⁸⁸ Al respecto, ver sentencias T-257 de 2017 y T-424 de 2017 que reiteró lo dicho en la sentencia T-508 de 1992 donde se señaló que: “*El Espacio Público comprende, pues, aquellas partes del territorio que pueden ser objeto del disfrute, uso y goce de todas las personas con finalidades de distinta índole y naturaleza, que se enderezan a permitir la satisfacción de las libertades públicas y de los intereses legítimos que pueden radicarse en cabeza de todas las personas de conformidad con el orden jurídico; en principio, en dichas partes del territorio las personas en general no pueden ejercer plenamente el derecho de propiedad o de dominio, sea privado o fiscal*”.

⁸⁹ De acuerdo con el artículo 5º de la Ley 9 de 1989 el espacio público es el “*conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y 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.*” Al respecto, ver sentencia T-424 de 2017.

⁹⁰ En esos términos lo consideró la Corte en las sentencias T-073 de 2022 , T-090 de 2022 y T- 083 de 2024.

5.3 Puntualmente, mediante la sentencia C-265 de 2002, la Corte se refirió a la importancia de proteger el espacio público en la consecución de los fines del modelo de Estado consagrado en la Constitución de 1991, particularmente, en relativo a la garantía de los derechos sociales y colectivos, como lo son, entre otros: la recreación (art. 52, C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (*Ibidem*), y el goce de un medio ambiente sano (art. 79, C.P). Todos estos, aseguró la Corte, son derechos cuya realización se encuentra estrechamente relacionada con la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes⁹¹. Al respecto, precisó este Tribunal en la aludida providencia que: “[l]a calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades”⁹².

5.4 Con todo, esta Corporación ha advertido que a pesar de la importancia que supone la protección del espacio público, el ejercicio de dicha facultad por parte del Estado no puede darse de manera irrestricta, pues resulta indispensable valorar las circunstancias de cada caso concreto comoquiera que existen eventos en los que la ocupación del espacio público obedece, específicamente, “a las barreras de acceso al mercado laboral y a la necesidad que tienen las personas en condiciones de pobreza de obtener recursos para garantizar su subsistencia”⁹³.

5.5 Así, pueden presentarse situaciones en las cuales el goce efectivo de otras garantías de orden fundamental como lo son el derecho al trabajo, al mínimo vital, a la libertad de escoger profesión u oficio y/o a la dignidad humana pueden entrar en tensión con la necesidad del Estado de resguardar el espacio público; ejemplo de ello, ha señalado la Corte, son las personas que se dedican al comercio informal quienes, ante las medidas de recuperación de dicho espacio, pueden verse gravemente afectados.

5.6 Respecto de lo anterior, la propia jurisprudencia en la materia ha sido clara en sostener que: “el deber de velar por la integridad del espacio público no es absoluto, pues encuentra como límite los derechos de las personas que se han dedicado a las ventas informales en el espacio público y que se encuentran amparadas por el principio de buena fe”.

5.7 Así, mediante diversos pronunciamientos esta Corte ha identificado que entran en colisión dos valores de rango constitucional cuando se advierte una tensión entre “el deber del Estado de proteger el espacio público, con el fin de garantizar que su utilización efectiva sea para el uso común”⁹⁴ y “la

⁹¹ Al respecto, ver sentencia C-265 de 2002.

⁹² Al respecto, sentencia C-265 de 2002.

⁹³ Al respecto, ver sentencia T- 424 de 2017.

⁹⁴ Al respecto, ver sentencias T-607 de 2015 y T- 424 de 2017.

*efectividad de los derechos fundamentales de los vendedores informales, que se ven obligados a ocupar el espacio público para obtener los recursos básicos para subsistir*⁹⁵. Ante esta problemática, la jurisprudencia constitucional ha indicado que lo que corresponde es armonizar los derechos que se encuentran en tensión, a partir de dos aspectos principales que explican a continuación:

5.8 Por un lado, el estado de vulnerabilidad en que se encuentran los vendedores informales: La Corte ha reconocido a las personas que hacen parte de este grupo poblacional –vendedores informales- como sujetos de especial protección constitucional dada la vulnerabilidad y marginación social en la que se encuentran con ocasión a sus condiciones de pobreza o precariedad económica. Ello es así, ha explicado esta Corporación, porque las ventas informales abren paso a un escenario de precariedad laboral donde:

- (i) Los sujetos no cuentan con una relación salarial en las que se garantice su estabilidad laboral y su afiliación al sistema de seguridad social y salud⁹⁶.
- (ii) Frecuentemente, quienes recurren a esta forma de subsistencia lo hacen como consecuencia de la falta de oportunidades académicas o laborales y la escasez de recursos económicos⁹⁷ o incluso porque se trata personas desplazadas debido al conflicto armado interno⁹⁸.
- (iii) Por lo general, estos trabajos son mal remunerados, bajo condiciones inciertas y con ingresos fluctuantes.⁹⁹

5.9 Por todo lo anterior, la Corte ha considerado que “*la economía informal es el resultado de la exclusión sistemática de cierta población*”¹⁰⁰ y que, por lo tanto, le impide a quienes la desempeñan “*desarrollar con libertad y autonomía [su] proyecto de vida*”¹⁰¹. Así, en virtud de la cláusula de igualdad material contenida en el artículo 13 superior, es deber del Estado ofrecer un mayor nivel de protección a las personas que tienen la calidad de vendedores informales, promoviendo condiciones de igualdad real y efectiva y adoptando medidas afirmativas a su favor, máxime cuando el origen de su condición ha estimado la propia jurisprudencia, obedece a la imposibilidad del Estado de asegurar una política de pleno empleo¹⁰².

5.10 No obstante, tal protección no opera de plano y, por lo tanto, en el ámbito de la acción de tutela, es deber del juez constitucional evaluar la situación socio-económica de quien solicita la protección de sus derechos en calidad de

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Al respecto, ver sentencias T-073 de 2022, T-244 de 2012 y T-084 de 2024.

⁹⁷ En esos términos fue considerado en la sentencia T-090 de 2020 que fue recientemente reiterada en la sentencia T-084 de 2024.

⁹⁸ Al respecto, ver sentencias SU-390 de 1999, C-211 de 2017 y T-084 de 2024.

⁹⁹ Al respecto, ver sentencias T-244 de 2012, C-211 de 2017, T-090 de 2020 y T-084 de 2024

¹⁰⁰ Al respecto, ver sentencias T-244 de 2012, T-231 de 2014, T-607 de 2015, entre otras.

¹⁰¹ Así lo consideró la Corte en sentencia T-244 de 2012.

¹⁰² Al respecto, ver sentencias T-729 de 2006 y T-084 de 2024.

vendedor informal a efectos no solo de que se brinde la asistencia adecuada sino, además, de evitar beneficiar a quienes no se encuentran en dicho estado de vulnerabilidad¹⁰³.

5.11 Por otro lado, el segundo elemento a considerar para resolver la tensión de derechos que se puede presentar en los eventos donde se busca recuperar el espacio público se relaciona con verificar la aplicación del principio de confianza legítima: De manera general, esta Corte ha entendido que a través de este principio se persigue “*proteger a los ciudadanos frente a cambios bruscos e intempestivos ejecutados por las autoridades, cuando a pesar de que el ciudadano no tiene un derecho adquirido, le asisten razones que le han generado la confianza de poder entender que su situación actual no será variada abruptamente por el Estado*”¹⁰⁴.

5.12 Bajo esa línea, este Tribunal ha precisado que el “[E]l 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”¹⁰⁵. En consecuencia, el fin perseguido mediante la aplicación del principio de confianza legítima se concreta únicamente en “(...) amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo (...)”¹⁰⁶. De allí que el referido principio se reconozca como el eje principal sobre el cual se cimenta el amparo a los vendedores informales. Sin embargo, la propia jurisprudencia constitucional ha sido clara en advertir que el mismo debe ser ponderado en cada situación con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general¹⁰⁷.

5.13 En ese contexto, este Tribunal ha desarrollado un conjunto de presupuestos que deben concurrir para entender configurado el pluricitado principio y, en consecuencia, dar aplicación al mismo. Así, deberá constatar en cada caso concreto lo siguiente¹⁰⁸:

- (i) Que exista una necesidad perentoria de preservar el interés público.
- (ii) Que el vendedor informal haya desplegado su conducta conforme al principio de buena fe. Ello implica que haya ejercido la actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público ocupado y que esta ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes. Ahora, en punto a la buena fe cabe precisar que aun cuando el artículo 83 de la Carta Política establece esta debe presumirse, en el ámbito de los vendedores informales dicho

¹⁰³ Al respecto, ver sentencia T-424 de 2017.

¹⁰⁴ Al respecto, ver, entre otras, las sentencias T-729 de 2006, C-211 de 2017, T-701 de 2017 y T-083 de 2024.

¹⁰⁵ Al respecto, ver sentencias C-131 de 2004 y T-424 de 2017.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Al respecto, ver sentencias C-156 de 2013, C-157 de 2013, C-279 de 2013, C-083 de 2014, C-507 de 2014, C-880 de 2014, T-424 de 2017 y T-083 de 2024.

principio puede demostrarse mediante licencias o permisos concedidos por la administración o por la tolerancia y permisividad prologada de actividades comerciales en el espacio público¹⁰⁹.

- (iii) Que la desestabilización que se producirá sea cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular.
- (iv) Que se constate la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular pueda acomodarse a la situación creada por el cambio intempestivo de la administración, lo cual se relaciona con la implementación de políticas dirigidas a otorgar alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados.

5.14 Adicionalmente, este Tribunal ha indicado que los cambios generados por la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por los trabajadores informales vulneran el principio de confianza legítima en los siguientes eventos: (i) cuando ocurren de modo intempestivo; (ii) cuando suceden sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento del debido proceso; y (iii) cuando no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas de subsistencia¹¹⁰.

5.15 Ahora bien, aun cuando no existe un término preestablecido para que se configure la confianza legítima, esta Corporación sí ha precisado que la ocupación del espacio público tiene que darse de “*manera prolongada, continúa y permanente*”, sin que medie en dicho lapso algún reclamo por parte de la Administración¹¹¹. Con todo, ha explicado la Corte que la omisión por parte de la Administración no crea derechos en favor de un particular, y el paso del tiempo no es el único elemento necesario para entender configurado el principio de la confianza legítima¹¹². En esa medida, es imperativo que la Administración valore la situación económica y social de aquellos que puedan verse afectados con los programas de restitución del espacio público con el objeto de que diseñe una política o un programa que, de acuerdo con las circunstancias del caso, resulte más adecuada para impedir la afectación desproporcionada a los derechos de ese sector vulnerable de la población¹¹³¹¹⁴.

¹⁰⁹ Al respecto, ver T-701 de 2017 y T-083 de 2024.

¹¹⁰ Al respecto, ver, entre otras, las sentencias C-211 de 2017, T-231 de 2014, T-701 de 2017, T-151 de 2021 y T-073 de 2022.

¹¹¹ Al respecto, ver sentencias T-607 de 2015 y T-424 de 2017.

¹¹² En esos términos fue considerado en la sentencia T-424 de 2017.

¹¹³ Al respecto, ver sentencias T-021 de 2008 y T-424 de 2017.

¹¹⁴ Sobre este aspecto conviene puntualizar que cuando se lleva a cabo esta valoración resulta pertinente acudir a la clasificación del tipo de vendedores informales prevista por la Corte en la sentencia T-772 de 2003, a saber: (i) estacionarios, (ii) semi-estacionarios y (iii) ambulantes. En este caso, la Corte ha procurado mecanismos de protección para aquellos vendedores estacionarios y semi-estacionarios que se encuentren en estrictas condiciones de la confianza legítima, pero respecto a los vendedores ambulantes dicha protección se hace más etérea, ya que, en razón de la movilidad que los define, no es dado configurar una situación generalizada, no específica de confianza legítima que requiera de protección constitucional. Dicha protección deberá ser

5.16 En otras palabras, es deber de la Administración prever medidas complementarias para contrarrestar los efectos negativos que puedan darse en razón de un proceso de recuperación del espacio público, garantizando que las personas puedan preservar sus ingresos mientras realizan su transición a la formalidad o a mecanismos de protección social que les permitan solventar sus necesidades¹¹⁵.

5.17 En el marco de la consecución de ese objetivo, cabe hacer mención a la Ley 1988 de 2019 *“Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones”*. Esta, prevé en su artículo 4° los lineamientos generales para la formulación de la política pública de vendedores informales. Dentro de ellos se encuentran, entre otros, el establecimiento de programas y proyectos dirigidos a garantizar el mínimo vital de los vendedores informales, la implementación de alternativas de trabajo formal y la promoción de proyectos productivos.

5.18 A su vez, mediante el Decreto 801 de 2022¹¹⁶ se adoptó una política pública para todos los vendedores informales del territorio nacional que tiene por objeto *“garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público”*¹¹⁷. Dicha disposición normativa se reconoce como una *“una herramienta para el desarrollo de soluciones a la situación de precariedad de este sector y apunta a ampliar las capacidades y oportunidades de las personas hacia condiciones de igualdad y equidad, disminuyendo los niveles de pobreza y desigualdad”*¹¹⁸. Así mismo, se encuentra orientada a mejorar las condiciones para la inclusión de la población trabajadora informal, reconociendo la necesidad de conciliar los derechos fundamentales que en estos escenarios pueden estar en conflicto: el derecho al trabajo y al mínimo vital y el derecho al gozo del espacio público.

5.19 Al respecto, se precisa que la política pública antes descrita contempla tres grandes ejes de acción que se concretan en los siguientes objetivos: (i) reducir la informalidad laboral en la población dedicada a las ventas informales en el espacio público, (ii) disminuir la incidencia de conflictividad por el uso y la convivencia en el espacio público y (iii) aumentar el impacto de programas dirigidos a los vendedores informales¹¹⁹.

5.20 En este orden de ideas, para esta Corte es claro que, en efecto, existen herramientas que permiten armonizar por parte de la Administración el deber

analizada caso por caso por el juez, con el fin de determinar si en dicha relación particular se evidencia la ocurrencia de los requisitos de la confianza legítima.

¹¹⁵ Al respecto, ver sentencias C-489 de 2019 y T-073 de 2022.

¹¹⁶ *“Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015, y se adopta la Política Pública de los Vendedores Informales”*.

¹¹⁷ Al respecto, ver artículo 2.2.9.6.1 del Decreto 802 de 2022.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ Anexo Técnico No. 4 del Decreto 1072 de 2015. Política Pública de Vendedores Informales., página 68

constitucional de protección al espacio público (art, 82 C.P.) con la obligación de proteger los derechos que tienen los vendedores informales que, amparados en el principio de confianza legítima, ocupan zonas consideradas como espacio público y, frente a los cuales, debe prevalecer la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad al momento de imponer las medidas correctivas.

5.21 Ahora bien, para lo que resulta importante en el análisis del presente asunto se estima pertinente destacar que a pesar de que el principio de confianza legítima es un elemento que, en el ámbito de la recuperación del espacio público, le impone una serie de restricciones al actuar de la administración, su ausencia “(...) *no implica la inexistencia de las obligaciones de protección de grupos vulnerables ni excusa a la administración de la observancia estricta del respeto al debido proceso de los vendedores informales reubicados*”. Así lo consideró la Corte en sentencia T- 067 de 2017. En dicha oportunidad, la Sala Séptima de Revisión de esta Corporación puntualizó que los jueces de tutela no pueden simplemente negar los amparos cuando se los soliciten ciudadanos que, habiendo sido, por ejemplo, objeto de un procedimiento policial de desalojo, no logren demostrar la existencia de confianza legítima en cabeza suya. Pues “*la protección constitucional de la que son objeto los vendedores informales reubicados, las madres cabeza de familia y los miembros de comunidades indígenas, entre otros, deriva directamente de la Constitución y no es simplemente el efecto de la existencia de confianza legítima*”. Bajo esa línea se consideró en la aludida providencia que, ante la falta de configuración de principio de confianza legítima, la actuación de la entidad estatal deberá siempre enmarcarse en las garantías del debido proceso, la razonabilidad y la legalidad¹²⁰.

5.22 En ese orden de ideas, concluyó la Corte en la precitada sentencia que: “*la no configuración de un escenario en el que se pueda demostrar la existencia de confianza legítima no es, por sí mismo, un hecho que libere a las autoridades de responsabilidades frente a la especial protección de los vendedores informales*”¹²¹.

5.23 Tomando en consideración todo lo expuesto, se tiene que las actuaciones administrativas destinadas a proteger la integridad del espacio público no solo deben ser proferidas atendiendo los parámetros que rigen la aplicación del principio de confianza legítima, sino también a los principios de proporcionalidad, legalidad y razonabilidad; respetando las garantías del debido proceso. Por lo tanto, la recuperación del espacio público debe armonizarse con la protección de los derechos fundamentales de los vendedores informales que puedan verse comprometidos con el actuar de la administración.

¹²⁰ Al respecto, ver sentencia T-067 de 2017.

¹²¹ *Ibidem*.

5.24 De este modo, de manera reiterada, esta Corporación ha sostenido que cuando se apliquen medidas correctivas a los ocupantes del espacio público, las autoridades están llamadas a considerar el estado de vulnerabilidad en que se encuentran quienes, ante la precariedad, han tenido que desempeñarse en el campo de las ventas informales. Así, el Estado asume la carga de localizarlos en un sitio que les permita el desarrollo de su actividad en similares condiciones¹²². 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 pueden ofrecer programas que conduzcan a la vinculación laboral en condiciones dignas y formales¹²³.

6. Análisis del caso concreto

6.1 Tomando en consideración los antecedentes en los que se enmarca el trámite tutelar que se revisa y conforme fue expuesto, le corresponde a la Sala determinar si la decisión adoptada por la Inspección de Policía de Corozal, en el sentido de ordenar “*retirar el caney*” de propiedad de las accionantes que es utilizado para “*el expendio de alimentos cocidos*” como su sustento económico y el de sus menores hijos -sin prever una medida de reubicación- comportó una vulneración al principio de confianza legítima y a sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vivienda digna, a la dignidad humana, al trabajo y “*a la protección a las personas víctimas del conflicto armado y madres cabeza de familia con hijos menores a cargo*”¹²⁴.

6.2 Para efectos de darle solución al objeto de la *litis*, es preciso empezar por señalar que de los elementos de juicio que obran en el expediente y de aquellos que fueron allegados en sede de revisión, la Sala encontró acreditados, para lo que resulta especialmente relevante en el análisis del problema jurídico propuesto, los siguientes hechos:

- (i) Las actoras son mujeres que hacen parte de un mismo grupo familiar (progenitora e hijas), víctimas de desplazamiento forzado, madres solteras, cabeza de familia que tienen hijos menores de edad a cargo.
- (ii) Desde hace aproximadamente 10 años, las tutelantes han ocupado un terreno localizado en la margen izquierda de la vía que, del corregimiento de Cantagallo (Sucre), comunica con el corregimiento de Don Alonso (Sucre). Allí instalaron “*un caney de arquitectura propia*”¹²⁵ con el objeto de ser utilizado para la venta de almuerzos y comidas, actividad comercial que, aseguran, ha sido desempeñada de forma irregular o discontinua debido, entre otras cosas, “*(...) a algunas circunstancias, tales como bajas ventas y otros, se [han] tenido que*

¹²² Al respecto, ver sentencias T-067 de 2017, T-243 de 2019 y T-090 de 2020.

¹²³ Al respecto, ver sentencias C-211 de 2017 y T-090 de 2020.

¹²⁴ Ver escrito de tutela en el expediente digital T-9.887.819.

¹²⁵ *Ibidem*.

ausentar para trabajar en sitios diferentes a la jurisdicción de[l] municipio”¹²⁶.

- (iii) En diciembre de 2021, un vecino del “*caney*”, quien posteriormente adquirió la calidad de quejoso ante la administración, advirtió a las accionantes que no podían permanecer en esa zona por ser un espacio público. Sin embargo, para ese momento las tutelantes se ausentaron por un periodo de aproximadamente 7 meses y fue hasta el mes de agosto de 2022 cuando volvieron a instalarse en la construcción para continuar con la venta de alimentos cocidos.
- (iv) Lo anterior dio lugar a que contra las accionantes se promoviera oficialmente una queja y que, como consecuencia de esto, se adelantara el correspondiente proceso policivo de naturaleza administrativa donde se les reconoció como infractoras por haber incurrido en un comportamiento contrario a la convivencia, en los términos del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 (numerales 4 y 6). En consecuencia, se les ordenó retirar “*el caney*” en un término de 20 días, sin que se les impusiera multa alguna por tal infracción. Sobre el particular, se destaca que, según el oficio remitido por la misma inspectora de policía que conoció del asunto a esta Corporación, a la fecha, no se ha dado cumplimiento a la orden impartida.
- (v) En el marco de la decisión adoptada en el comentado proceso policivo, además de ordenarse el retiro del “*caney*”, también se ofició a la Secretaría de Gobierno e Inclusión Social del municipio para que informara si las accionantes se encontraban incluidas en proyectos de generación de ingresos, aprovechamiento productivo o fortalecimiento del emprendimiento. De no ser así, se ordenó la inclusión de las mismas, previéndole para ellas un asesoramiento prioritario, en punto a los lineamientos preestablecidos para cada proyecto.
- (vi) La autoridad de policía encargada del asunto, en el curso del proceso administrativo constató que la actividad desarrollada por las actoras es “*compleja*”¹²⁷ por dos razones: (i) por un lado, involucra la preparación de alimentos y, por lo tanto, está llamada a contar con el concepto sanitario propio de los restaurantes, cafeterías o empresas del sector gastronómico, pues dichos alimentos son para el consumo humano y, en consecuencia, su manipulación debe darse en escenarios propicios para el efecto y (ii) por otro lado, la exposición al humo, producto de los fogones de leña empleados para la cocción de los alimentos puede dar lugar a afectar el derecho a gozar de un ambiente sano, pues incrementa el riesgo de incendios forestales.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibidem*.

- (vii) Las accionantes nunca contaron con un “registro de reporte o expedición de permisos para la intervención y ocupación del espacio público”. Así lo certificó la Oficina de Víctimas y la de Planeación Municipal, así como la Secretaría de Planeación Municipal.

6.3 Conforme fue expuesto en la parte considerativa de esta providencia, el Estado está facultado constitucionalmente para restituir el uso común del espacio público cuando este resulte afectado por la ocupación no autorizada de vendedores informales. Sin embargo, el ejercicio de dicha facultad no es absoluto y, por lo tanto, debe atender no solo a los parámetros que rigen la aplicación del principio de confianza legítima, sino también a los principios de proporcionalidad, legalidad y razonabilidad; respetando las garantías del debido proceso.

6.4 De manera preliminar, puntualiza la Sala que, en el presente asunto, las accionantes no plantearon ninguna inconformidad relacionada con una presunta afectación de su derecho al debido proceso por parte de la Inspección de Policía que profirió la orden que estiman lesiva de sus derechos fundamentales. Sin perjuicio de ello, la Sala procedió a realizar una revisión detallada del trámite policivo seguido en contra de las actoras el cual, tal y como se puntualizó en los antecedentes, se adelantó a través de un proceso verbal abreviado. Mediante dicha revisión se constató que la actuación administrativa se desarrolló en el marco de las garantías del debido proceso, con sujeción a las normas que rigen este tipo de actuaciones, garantizando el derecho de contradicción y defensa, así como la publicidad de las decisiones. Particularmente, se destaca que la Inspección de Policía accionada reconoció durante el curso de sus actuaciones el estado de vulnerabilidad de las actoras, resaltando su calidad de sujetos de especial protección constitucional en razón, no solo de su condición de desplazadas, sino además, de vendedoras informales. Adicionalmente, se encontró que, *prima facie*, la decisión estuvo debidamente fundamentada y que, al margen de los cuestionamientos que las tutelantes hayan presentado respecto de la misma, la administración expuso razones de hecho y de derecho que determinaron su actuar.

6.5 Así, conviene recordar que el cargo en el que se fundamenta la demanda de tutela se limitó al presunto desconocimiento del principio de confianza legítima y, por consiguiente, a la violación de los derechos invocados como resultado de la decisión de la accionada dirigida a ordenar retirar el “*caney*” sin antes haber ofrecido una medida concreta de reubicación laboral. Nótese que, incluso, las mismas actoras admitieron estar ocupando un espacio público sin autorización alguna y aseguraron estar dispuestas “*a abandonar o desocupar la franja de terreno ocupada*”¹²⁸. Todo, sujeto a que se proceda a su reubicación y/o se les brinde alternativas económicas y sociales comoquiera que, a su juicio, “*(...) no p[ueden] ser desalojadas de manera abrupta, por cuanto [su]conducta fue*

¹²⁸ *Ibidem*.

tolerada en el tiempo, por acción u omisión de las autoridades policivas o administrativas”¹²⁹.

6.6 Al respecto, la Inspección de Policía indicó en su contestación que en el presente asunto “*se demostró plenamente el vaivén, la inestabilidad, y la inconstancia*”¹³⁰ en la ocupación del espacio público, aspecto que fue determinante para que no entendiera configurado el principio de confianza legítima y, en consecuencia, no se adoptara una decisión dirigida a la reubicación y/o a fijar períodos de transición, evitando cambios abruptos en la situación de las infractoras. No obstante, explicó que a las tutelantes “*en ninguna medida se les [ha] ordenado la interrupción de su actividad como fuente de sustento para su familia*”¹³¹, por el contrario, se les brindaron alternativas para legalizar su situación.

6.7 A partir de lo anterior y atendiendo a los elementos fácticos probados a los que se ha hecho expresa referencia en líneas anteriores, la Sala procederá a verificar, si en el caso concreto, la administración vulneró los derechos de las accionantes sobre la base de no haber dado por acreditada la aplicación del principio de confianza legítima¹³², hecho que, según la misma inspectora de policía contribuyó a que no se emitiera una orden dirigida a prever su reubicación.

6.8 Tal y como se explicó en las consideraciones de esta sentencia, la Corte ha identificado una tensión de valores de rango constitucional en los eventos en los que la administración pretende restituir bienes de uso público que han sido ocupados por vendedores informales. Nótese que, por un lado, se encuentra “*el deber del Estado de proteger el espacio público, con el fin de garantizar que su utilización efectiva sea para el uso común*”¹³³ y, por el otro, “*la efectividad de los derechos fundamentales de los vendedores informales, que se ven obligados a ocupar el espacio público para obtener los recursos básicos para subsistir*”. Para responder a dicha problemática y en aras de armonizar los derechos en tensión, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto un conjunto de elementos a valorar para, con ello, adoptar la decisión que menos impacte la realidad de quienes, por su vulnerabilidad socio-económica han encontrado en las ventas informales su sustento personal y el de sus familias.

6.9 En primera medida, ha establecido este Tribunal que en el curso de los procesos dirigidos a la recuperación del espacio público resulta indispensable tomar en consideración el *estado de vulnerabilidad de quienes desarrollan una actividad comercial informal*: Al respecto, la Sala encuentra que, en efecto, dicho elemento sí fue tomando en cuenta por la Inspección de Policía al

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² Al respecto se precisa que la valoración en la aplicación de este principio se hará de conformidad con los presupuestos que ha establecido esta Corte para este tipo de evento. Estos se encuentran enunciados en el fundamento jurídico 5.12 de esta providencia.

¹³³ Al respecto, ver sentencias T-607 de 2015 y T- 424 de 2017.

momento de adoptar la decisión que ahora cuestionan las actoras. Conforme quedó consignado en “*el acta de la audiencia de decisión*”, la autoridad de policía fue clara en reconocer que las tutelantes eran titulares de un trato especial por el hecho de encontrarse en una situación de vulnerabilidad, no solo por su calidad de desplazadas víctimas de la violencia sino, además, por su condición de vendedoras informales. Así, en uno de los apartes del acta en comento se anotó lo siguiente: “*es importante reconoce la **condición de sujetos de especial protección a las [infractoras]** y por ende necesario incluirlas en proyecto[s] de generación de ingresos en proyectos productivos o fortalecimiento de emprendimiento por parte de la administración municipal, con la finalidad de que cuenten con las herramientas necesarias para fortalecer las actividades realizadas*” (énfasis propio)¹³⁴.

6.10 Así mismo, en punto con la necesidad de imponer una multa tras encontrar probada la infracción por parte de las demandantes, la autoridad de policía consideró que aplicar dicha medida correctiva no era estrictamente necesaria en tanto “*(...) haría más lesiva la situación económica de las infractoras y reduciría la posibilidad de seguir desarrollando su actividad comercial*”¹³⁵, pues, enfatizó, “*el despacho reconoce a las infractoras como SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL*”¹³⁶.

6.11 En esos términos, para la Sala está probado el hecho de que la decisión administrativa de la que difieren las actoras se adoptó reconociendo las particulares condiciones en las que se encuentran las mismas y, en consecuencia, aplicando, en principio, las medidas que estimó menos lesivas a sus derechos e intereses.

6.12 Seguidamente, se deberá valorar si en el presente caso había lugar a entender configurado el principio de la confianza legítima, en los términos de la jurisprudencia de este Tribunal. Así, corresponde evaluar la concurrencia de los elementos que habilitan la aplicación de esta figura en el ámbito de la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales.

6.13 De acuerdo con los elementos de prueba que fueron allegados al proceso administrativo, estima la Sala que sí existía una *necesidad perentoria de preservar el interés público* mediante la orden de retiro del “*caney*” de propiedad de las actoras. Ello es así, si se toman en consideración que, tal y como lo sostuvo la inspectora de policía, la actividad que estas desarrollan en la construcción puede suponer un riesgo para la comunidad desde dos perspectivas: *la primera*, porque las actoras manipulan y venden alimentos de consumo humano sin contar con los protocolos y las estructuras que la ley exige para desarrollar dicha actividad; *la segunda*, porque para llevar a cabo la cocción de tales alimentos utilizan fogones de

¹³⁴ Al respecto, ver acta de la audiencia de decisión, en el expediente digital T-9.887.819.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *Ibidem*.

leña que generan una cantidad de humo considerable, incrementando con ello el riesgo de incendios forestales.

6.14 En consecuencia, para la Sala es razonable considerar que el interés de la administración no solo se circunscribió a atender a una queja dirigida a recuperar la franja de terreno en la que se localiza el “*caney*” la cual, se constató, hace parte del espacio público del municipio. Existió, además, la intención de hacer un llamado a las accionantes que encontró su fundamento en la necesidad de adoptar buenas prácticas para la comercialización de sus alimentos. Ello es, sin duda, un asunto del mayor interés colectivo en tanto compromete la salud pública y, específicamente, la vida y la salud de las personas.

6.15 Ahora bien, respecto de que *el vendedor informal haya desplegado su conducta conforme al principio de buena fe*, más allá de enmarcar las actuaciones de las tutelantes en el ámbito de la mala fe, llama la atención de la Sala el hecho de que estas, pese a asegurar que la estructura en la que desarrollan su actividad comercial se ha mantenido por más de 10 años, no buscaron adquirir el permiso para la intervención y ocupación del espacio público donde se sitúa su puesto de trabajo. Así lo hicieron saber la Oficina de Víctimas y la de Planeación Municipal y la Secretaría de Planeación Municipal¹³⁷.

6.16 Lo anterior adquiere particular relevancia si se considera que las actoras, aseguraron que la labor que desempeñan en el “*caney*” ha sido discontinua e interrumpida por diversas razones. Entre esas, se destaca aquella en la que una de ellas sostuvo que debido “*(...) a algunas circunstancias, tales como bajas ventas y otros, se [han] tenido que ausentar para trabajar en sitios diferentes a la jurisdicción de[l] municipio*”.

6.17 Obsérvese que el carácter intermitente y discontinuo que las mismas actoras le atribuyeron al uso del “*caney*” da lugar a pensar que estas, en principio, no habían -al menos previo al proceso policivo- tenido una vocación de permanencia en la zona y, por lo tanto, la venta de sus alimentos en ese espacio se había dado bajo la circunstancialidad que, tal y como ellas lo relataron, había estado precedida de factores de orden personal, familiar e incluso económico del propio municipio. Ello, estima la Sala, pudo haber estado relacionado con el hecho de que las tutelantes no adelantaron gestión alguna tendiente a realizar el tránsito hacia la formalidad.

6.18 Lo anterior, puntualiza la Sala, no da lugar a desconocer el estado de vulnerabilidad de las accionantes quienes ante la precariedad y la imperiosa necesidad de buscar su sustento y el de sus familias acudieron a los mejores recursos y posibilidades que tenían a su alcance para desarrollar actividades económicas, inclusive, fuera del municipio de Corozal. Sin embargo, esta

¹³⁷ Al respecto, ver acta de la audiencia en el expediente digital T-9.887.819.

circunstancia sí comporta un aspecto fundamental en la aplicación del principio de la confianza legítima, pues, la configuración del mismo parte de que se verifique, entre otras cosas, que la ocupación del espacio público se ha dado de “*manera prolongada, continúa y permanente*”¹³⁸.

6.19 Ahora bien, sostienen las actoras que pese a su discontinuidad en el uso del “*caney*”, la ocupación de la franja de terreno sí se ha mantenido ininterrumpidamente por un espacio de diez años, sin que la administración “*(...)[les] hubiese comunicado acerca del estorbo que hoy, según lo expuesto por la inspectora de policía, representa una molestia*”. Dicho argumento no puede ser valorado de manera descontextualizada pues, como se indicó en precedencia la recuperación del espacio público en este caso concreto no puede circunscribirse estrictamente al área de terreno ocupado, sino también, a la necesidad de buscar medidas de protección que se orienten a lograr que las actoras puedan ejercer bajo la formalidad su actividad comercial y que se adopten los protocolos de sanidad e higiene que se requieren para la venta de alimentos, so pena de afectar los derechos a la vida, a la salud y la integridad física de quienes son consumidores de dichos productos.

6.20 Así las cosas, encuentra la Sala que la dinámica empleada por las peticionarias en el uso del “*caney*” no puede, *prima facie*, dar lugar a entender que la ocupación del terreno para los fines propuestos por las actoras fue consentido o tolerado por la administración, pues, en el expediente se encontró probado que la presencia de las accionantes en el espacio público cuya recuperación se pretendió, no se prolongó en el tiempo, no fue continúa y tampoco se dio de forma permanente.

6.21 Con todo, conviene destacar que, de acuerdo con la información recibida por la autoridad de policía (*ver Supra numeral 5 de los antecedentes*) y con el mismo escrito de tutela, a la fecha, las órdenes adoptadas en el marco del proceso policivo no han sido ejecutadas. En consecuencia, aun no se ha generado una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y las accionantes quienes a pesar de ser destinatarias de la orden de “*retirar el caney*” se han abstenido de dar cumplimiento a la misma. Al respecto, cabe anotar que en el expediente figuran oficios dirigidos a las actoras donde se les ha hecho un llamado a acatar la orden impartida. Sin embargo, estas han indicado que solo están dispuestas a abandonar el terreno, previa reubicación.

6.22 Por otro lado, encuentra la Sala que la decisión adoptada por la administración no fue intempestiva. Esta fue producto de un proceso policivo que fue notificado a las partes donde, además, se contó con la presencia de la personera municipal y se garantizó la participación de las tutelantes. Sobre este punto, conviene también señalar que antes de la interposición de la queja que dio lugar al trámite administrativo, las actoras ya habían sido advertidas

¹³⁸ Al respecto, ver sentencias T-607 de 2015 y T-424 de 2017.

por parte del quejoso sobre la necesidad de no continuar ocupando el espacio público. Sin embargo, quedó probado en el expediente que luego de tal aviso estas se ausentaron de la zona por un periodo de casi 7 meses, volviendo a ocupar el terreno hacía el mes de agosto de 2022, momento en el que se presentó la aludida queja y, en consecuencia, llevó a que las autoridades competentes adelantaran las actuaciones correspondientes las cuales culminaron con la orden que ahora se cuestiona. Así, para la Sala es claro que este y otros eventos más en los que las accionantes afirmaron haber interrumpido su ocupación lleva a que la expectativa de configurar el principio de la confianza legítima se vea fragmentada y, por tanto, impida dar por acreditada su aplicación.

6.23 Finalmente, observa la Sala que la accionada, en principio, sí realizó una evaluación cuidadosa de las circunstancias que rodeaban a las accionantes comoquiera que más allá de reconocerles—como quedó demostrado anteriormente—su condición de sujetos de especial protección constitucional incorporó en su decisión una orden dirigida a procurar por la salvaguarda de sus derechos. Conforme quedó reseñado en los antecedentes de esta providencia, ofició a la Secretaría de Gobierno e Inclusión Social del municipio para que informara si las mujeres se encontraban incluidas en proyectos de generación de ingresos, aprovechamiento productivo o fortalecimiento del emprendimiento. De no ser así, ordenó la inclusión de las mismas, previendo para ellas un asesoramiento prioritario, en punto a los lineamientos preestablecidos para cada proyecto.

6.24 Ahora bien, a pesar de que la Sala reconoce en la autoridad policiva la intención de adoptar una medida tendiente a proteger los intereses de las actoras y, por lo tanto, mitigar el impacto de la orden de retirar el “*caney*”, lo cierto es que, de los elementos de juicio que obran en el expediente, específicamente, de la información allegada por la propia inspectora, se pudo establecer que ni para el momento de la interposición de la tutela, ni para la fecha se advierte que dicha orden haya tenido algún efecto positivo sobre las actoras o se haya materializado al punto de ofrecerles a estas una alternativa encaminada a que puedan continuar con su actividad comercial o puedan desarrollarse en otro ámbito económico que les permita generar ingresos para su sustento y el de sus menores hijos.

6.25 En efecto, las actoras reprochan el hecho de que no se haya proferido una orden de reubicación a su favor. Por su parte, la accionada indicó no haberlo hecho tras no encontrar probada la configuración del comentado principio de confianza legítima. Sobre el particular, la Sala coincide, por las razones que previamente fueron expuestas, que en el asunto *sub examine* no concurrieron los presupuestos que activaban el pluricitado principio. No obstante, ello no limita las facultades del juez constitucional para proferir una orden con tal alcance, pues “*la protección constitucional de la que son objeto los vendedores informales reubicados, las madres cabeza de familia y los miembros de*

comunidades indígenas, entre otros, deriva directamente de la Constitución y no es simplemente el efecto de la existencia de confianza legítima”¹³⁹.

6.26 Con fundamento en todo lo expuesto la Sala encuentra que el hecho de no haberse contemplado una medida de reubicación a favor de la actoras por el hecho de no darse por acreditada la aplicación del principio de confianza legítima sí comportó una vulneración de los derechos al mínimo vital, a la dignidad humana, al trabajo y “*a la protección a las personas víctimas del conflicto armado y madres cabeza de familia con hijos menores a cargo*” invocados por la tutelantes, máxime si se considera que sus grupos familiares están integrados por menores de edad que dependen económicamente de las accionantes, quienes aseguraron que sus ingresos tienen origen en la venta de comidas que llevan a cabo en el “*caney*” cuyo retiro fue dispuesto por la autoridad de policía. Sobre este punto, advierte la Sala que comoquiera que las demandantes aseguraron tener su vivienda en el municipio de Corozal, se puede inferir que la venta informal de alimentos en el “*caney*” sí constituye su fuente de ingreso actual y, por tanto, cualquier afectación que se genere sobre tal actividad tiene la entidad suficiente de proyectarse sobre su mínimo vital y el de sus grupos familiares que, como se ha resaltado, se encuentran integrados por menores de edad.

6.27 Así las cosas, dado que a la fecha aún no se ha materializado una alternativa concreta que les ofrezca a las actoras una solución que les permita continuar recibiendo ingresos a efectos de no ver afectado su mínimo vital como consecuencia a la orden de retirar el “*caney*” y tomando en consideración que las actoras son madres cabeza de familia con menores de edad a cargo, los cuales también podrían verse afectados por el hecho de que sus progenitoras no dispongan de medios de subsistencia, la Sala le ordenará a la Inspección de Policía accionada, en conjunto con la Alcaldía de Corozal, adelantar un proceso de concertación inmediato con las accionantes dirigido a brindarles una alternativa de reubicación a corto plazo que no exceda los (3) meses contados a partir del proferimiento de esta providencia, advirtiéndole que mientras la misma se concreta, las actoras podrán continuar haciendo uso del “*caney*” para la venta de alimentos, **única y exclusivamente** bajo la observancia de protocolos mínimos de higiene y cuidado al medio ambiente que serán previstos por la misma Alcaldía que, a su vez, podrá apoyarse para el efecto en las secretarías de Planeación y de Salud del mismo municipio. Ello, tomando en consideración que dichas Secretarías integran la estructura organizacional del despacho del alcalde¹⁴⁰.

6.28 Así mismo, se le ordenará a la Secretaría de Gobierno e Inclusión Social que hace parte de la misma Alcaldía de Corozal¹⁴¹ que dé cumplimiento a lo dispuesto por la inspectora de policía en el marco de la audiencia de decisión a través de la cual se dio por culminado el proceso verbal abreviado que se

¹³⁹ Al respecto, ver sentencia T- 067 de 2017.

¹⁴⁰ <https://www.corozal-sucre.gov.co/alcaldia/organigrama>

¹⁴¹ *Ibidem*.

adelantó en contra de las actoras, es decir : *“informar si las accionantes se encuentran incluidas en proyectos de generación de ingresos, aprovechamiento productivo o fortalecimiento del emprendimiento. De no ser así, ordenar la inclusión de las mismas, previendo para ellas un asesoramiento prioritario, en punto a los lineamientos preestablecidos para cada proyecto”*¹⁴².

Respecto de esta última orden, la Sala precisa que aun cuando en el marco del presente trámite de tutela la Secretaría de Gobierno e Inclusión Social no fue vinculada, esta Corporación mediante Auto 1087 de 2022¹⁴³ reconoció que: *“las Salas de Revisión de la Corte Constitucional y los jueces de tutela no están imposibilitadas para impartir órdenes a autoridades públicas no vinculadas a un proceso, cuando sin comprometer su responsabilidad en la amenaza o violación de derechos fundamentales, se limita en la resolución del fallo a declarar las obligaciones ya previstas en el ordenamiento legal o reglamentario”*. Así, precisó esta Corte mediante la citada providencia que no es necesario vincular al proceso de tutela y tampoco al de revisión a las autoridades del orden nacional, regional y/o local *“que dentro de su deber legal y constitucional tienen la obligación de cumplir con lo que se disponga en el marco de dichos trámites”*. En consecuencia, explicó este Tribunal que *“no es de recibo que esas autoridades aleguen el desconocimiento del debido proceso por indebida integración del contradictorio, dado que su vinculación deviene innecesaria en el entendido que de su deber legal y constitucional emerge el carácter vinculante que les ha sido impuesto papara cumplir precisamente con lo que se les ordene en virtud de dicho deber”*.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del ocho (8) de agosto de dos mil veintitrés (2023) proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Corozal (Sucre). En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, al trabajo y *“a la protección a las personas víctimas del conflicto armado y madres cabeza de familia con hijos menores a cargo”* de las señoras Ana Isabel Barboza Martínez, Ana Karina Sotelo Barboza y Genesis Ineth Sotelo Barboza por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR la Inspección de Policía de Corozal adelantar en conjunto con la Alcaldía de Corozal, un proceso de concertación inmediato con las accionantes dirigido a brindarles una alternativa de reubicación a corto plazo que no exceda los (3) meses contados a partir del proferimiento de esta providencia.

¹⁴² Al respecto, ver acta de la audiencia en el expediente digital T-9.887.819

¹⁴³ M.P Jorge Enrique Ibáñez Najar.

TERCERO.- ADVERTIR tanto a la Inspección de Policía de Corozal como a la Alcaldía del mismo municipio que mientras la precitada orden se concreta, las actoras podrán continuar haciendo uso del “*caney*” para la venta de alimentos, única y exclusivamente bajo la observancia de protocolos mínimos de higiene y cuidado al medio ambiente que serán previstos por la misma Alcaldía que, a su vez, podrá apoyarse para el efecto en las Secretarías de Planeación y de Salud del mismo municipio.

CUARTO.- ORDENAR a la Secretaría de Gobierno e Inclusión Social de Corozal dar cumplimiento a lo dispuesto por la inspectora de policía en el marco de la audiencia de decisión a través de la cual se dio por culminado el proceso verbal abreviado que se adelantó en contra de las actoras, es decir : “*informar si las accionantes se encuentran incluidas en proyectos de generación de ingresos, aprovechamiento productivo o fortalecimiento del emprendimiento. De no ser así, ordenar la inclusión de las mismas, previendo para ellas un asesoramiento prioritario, en punto a los lineamientos preestablecidos para cada proyecto*”¹⁴⁴.

QUINTO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRESE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Con aclaración de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

¹⁴⁴ *Ibidem.*