

## TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-222/24

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA POLICIVA-Aplicación en comportamientos que afectan la actividad económica

(La Inspección de Policía accionada) vulneró el derecho al debido proceso y, por consiguiente, al trabajo de la actora, al incumplir con su deber de debida diligencia en (i) orientar a la propietaria del establecimiento sobre los trámites a llevar a cabo para acreditar las exigencias para el ejercicio de la actividad y, (ii) guiarla e informarle acerca de las gestiones y requisitos necesarios para solicitar la reapertura del establecimiento de comercio o el desarrollo de una nueva actividad económica... (el alcalde del municipio accionado) vulneró el derecho al debido proceso y, por consiguiente, al trabajo de la tutelante pues confirmó parcialmente la decisión del inspector de policía, sin haber verificado que la actuación estuviese precedida del cumplimiento del deber de diligencia en el trámite policivo.

FUNCION DE POLICIA-Competencia de autoridades administrativas/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Procedencia excepcional

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Factores que se deben tener en cuenta para determinar la razonabilidad del lapso entre el momento en que se vulneran los derechos fundamentales y la interposición de la tutela

DERECHO AL TRABAJO-Especial protección del Estado

ECONOMIA INFORMAL-Concepto

TRABAJO INFORMAL-Categorías de la Organización Internacional del Trabajo

DERECHO AL TRABAJO-Ejercicio del comercio informal

ACTIVIDAD DE POLICIA-Principios constitucionales/ACTIVIDAD DE POLICIA-Límites

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA POLICIVA-Contenido

DEBER DE LA ADMINISTRACION DE DAR INFORMACION COMPLETA Y OPORTUNA-Alcance y contenido

DEBIDA DILIGENCIA EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Aplicación en el cumplimiento de sus funciones

(...) los inspectores de policía tienen el deber... sucedáneo y cualificado de debida diligencia, que se refuerza en presencia de sujetos de especial protección constitucional o personas en situación de debilidad manifiesta, a partir del cual les corresponde (i) suministrar información comprensible, transparente, clara, veraz, oportuna y suficiente, acerca del desarrollo de los procedimientos policivos, las etapas que comprende, las medidas correctivas a imponer por el incumplimiento de las normas de seguridad y convivencia ciudadana, y la repercusión de

las sanciones en los derechos fundamentales del presunto infractor y su núcleo familiar. El cumplimiento de este deber ha de tener en cuenta las especiales circunstancias en que se encuentra el presunto infractor, para garantizar la adecuada comprensión de la información. (ii) Y también supone el deber de brindar acompañamiento y asistencia jurídica a los presuntos infractores durante el trámite, para que tengan la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción y, de tal forma, se les permita (a) exponer las razones que consideren pertinentes frente a la conducta que se le imputa y (b) enmendar la conducta que originó el incumplimiento, en caso de que esta sea susceptible de subsanación.

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Criterios para aplicación de la sanción

PROCESO POLICIVO-Motivación en medidas correctivas

ACTIVIDAD ECONÓMICA DE COMERCIO AL POR MENOR-Requisitos para ejercer el oficio de tendero

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Sexta de Revisión-

Sentencia T-222 de 2024

Referencia: expediente T-9.484.509

Asunto: revisión de los fallos proferidos dentro del proceso de tutela de Claudia Patricia Mora Álvarez contra el municipio de Bello y la Policía Nacional.

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Síntesis de la decisión

A diferencia de las providencias de instancia, que declararon improcedente la tutela, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional ampara los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo de la tutelante, vulnerados por las omisiones imputables al inspector primero de policía y al alcalde del municipio de Bello (Antioquia). El primero incumplió con su deber de debida diligencia en el trámite policivo a su cargo, al omitir orientar a la accionante, propietaria del establecimiento "Tienda ECM", sobre los trámites que debía realizar para acreditar las exigencias necesarias para el ejercicio de la actividad que se desarrollaba en este establecimiento de comercio, al igual que las condiciones para su reapertura. El segundo omitió verificar que la determinación adoptada por el primero, en el trámite policivo, hubiese estado precedida del cumplimiento del citado deber de debida diligencia, adscrito al derecho fundamental al debido proceso.

Para proteger los derechos vulnerados, la Sala deja sin efectos la orden de policía emitida por el inspector primero de policía y la resolución dictada por el alcalde municipal, y le ordena al

primero rehacer el trámite administrativo a su cargo, y cumplir con el deber de diligencia omitido. Para estos efectos, la citada autoridad debe (i) informar a la accionante y a su cónyuge sobre el desarrollo, etapas, medidas correctivas y consecuencias del procedimiento, (ii) brindar la información necesaria acerca de los requisitos a cumplir y exigencias a subsanar para la reactivación de la actividad económica del establecimiento de comercio, y (iii) ante la necesidad e imperatividad de imponer la sanción de suspensión de la actividad, informarles acerca de los requisitos y gestiones necesarias para solicitar la reapertura del establecimiento o para desarrollar una actividad económica distinta.

Bogotá D. C., trece (13) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Sexta de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión de los fallos de tutela proferidos, en segunda instancia, por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bello (Antioquia) y, en primera instancia, por el Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de la misma municipalidad, dentro del proceso de tutela promovido por Claudia Patricia Mora Álvarez contra el municipio de Bello y la Policía Nacional.

## I. ANTECEDENTES

Claudia Patricia Mora Álvarez presentó solicitud de tutela contra el municipio de Bello y la Policía Nacional. En su criterio, las accionadas vulneraron su derecho al trabajo al ordenar el cierre de la “Tienda ECM”, de la cual, según indica, tanto ella como su familia devengan su sustento. El establecimiento de comercio fue clausurado de manera definitiva como consecuencia de una medida correctiva impuesta por la Inspección de Policía y confirmada por el alcalde de Bello, en el marco del proceso policivo adelantado contra el cónyuge de la tutelante por comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normativa que afecta la actividad económica.

### 1. 1. Hechos

1. 1. Claudia Patricia Mora Álvarez tiene 56 años. Según manifestó en el escrito de tutela, se encuentra en situación de discapacidad “consistente en una parálisis corporal parcial”. Reside con su esposo, Bertulio de Jesús Cano Cano, de 71 años, y su hijo, Emiliano Cano Mora, de 11 años, en una casa en el municipio de Bello (Antioquia), en la que, a su vez, está ubicada la “Tienda ECM”, la cual es atendida por su esposo Bertulio Cano.

2. Gloria Gutiérrez, copropietaria del inmueble que habita la accionante y en el que funciona el establecimiento comercial, presentó queja contra Bertulio Cano por “grietas”, “humedades” y “averías [que] se presentan en los muros de soporte que son bien común de la propiedad horizontal”, los cuales afirmó “[son] responsabilidad del propietario de primer nivel [Bertulio Cano] por los daños causados por la excavación del sótano” y por “el uso indebido del antejardín de la copropiedad como extensión del local del primer piso”. En consecuencia, solicitó la “reparación por parte del señor Cano de los daños estructurales en muro y losa de mi vivienda causados por la excavación del sótano” y “que no haga una indebida utilización de espacio público pues su propiedad solo está estipulada como local y la tiene como mixta”.

3. Con fundamento en dicha queja, el 12 de abril de 2021 la Inspección Primera de Policía del municipio de Bello citó a Bertulio Cano a “audiencia pública dentro de proceso verbal abreviado por la presunta materialización de las conductas descritas en el Nuevo Código Nacional de Policía artículo 77”.

4. El 4 de mayo de 2021, la Inspección de Policía llevó a cabo audiencia y libró la “orden de policía No. 058” mediante la cual otorgó al presunto infractor 10 días hábiles para aportar “registros fotográficos de indebida ocupación de espacio público, registro fotográfico de las humedades presentadas en su propiedad, soportes de cámara de comercio, estudio de suelos, registros de autorización de salubridad, bomberos, y demás requeridos para el funcionamiento de [sic] establecimiento comercial”. La inspección suspendió la diligencia hasta tanto estos documentos fueran allegados.

5. El 18 de mayo de 2021, el señor Cano presentó documento contentivo de “las pruebas pertenecientes [a]l establecimiento de comercio [...] tienda ECM” mediante el cual aportó (i) solicitud elevada el 10 de mayo de 2021 al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Bello para realización de visita de inspección, (ii) certificado de asistencia al curso de “manipulación higiénica de alimentos” del 6 de abril de 2021, (iii) fotos sobre “el frente de la tienda”, “[la] humedad del primer piso”, “extintor de negocio actual”, “humedad”, “humedad al primer piso con jardín en loza” y “parquea[dero] moto”, y (iv) comunicación emitida el 7 de febrero de 2019 por el secretario de planeación del municipio de Bello en “[r]espuesta a [la] solicitud de Usos del Suelo con Radicado Número 20191004203 del 29 de enero de 2019”.

6. El 21 de julio de 2021, la inspección de policía expidió la orden de policía n.º 099, “por medio de la cual se impone una medida correctiva” a Bertulio Cano por “no [contar] con los requisitos estipulados en el artículo 87 de la [L]ey 1802 de 2016 [...] para cumplir actividades económicas, lo cual conlleva la no autorización para la ocupación en el espacio público y desarrollo de dicha actividad comercial”. La autoridad dejó constancia de que Bertulio Cano no aportó “concepto favorable de estudio de suelos, concepto favorable de sanidad, certificado de Bomberos, registro de Industria y Comercio del municipio de Bello y autorización para el uso del espacio público”. Como consecuencia de lo anterior, resolvió:

“PRIMERO: Declarar [que] [e]l señor Bert[u]lio de Jesús Cano Cano incumplió con [lo] reglado en la [Ley] 1801 de 2016 [y, por tanto, es] responsable de comportamiento contrario a la convivencia establecido en los artículos 87 según el [C]ódigo [N]acional de [P]olicía.

SEGUNDO: En consecuencia, de lo anterior, ordenar al señor Bertulio de Jesús Cano Cano [...] suspender de manera inmediata el desarrollo de la actividad económica y hasta tanto no aporte al despacho los requisitos para el desarrollo de la actividad comercial, conforme a ello se le otorga un término máximo de 30 días. [...] Se deberá aportar: Estudio de suelos con concepto favorable, industria y comercio, certificado sanitario, certificado de bomberos, SAYCO Y ACINPRO (en caso de hacer uso de obras musicales).

7. En relación con la queja sobre los daños causados a la copropiedad por la humedad, la inspección instó a las partes “a que en el ejercicio de reclamo de sus derechos no se generen quebrantos a la convivencia”.

8. El 23 de julio de 2021, Bertulio Cano recurrió la decisión, con base en los siguientes argumentos:

“Solicito al despacho corregir dicha resolución, ya que en el resuelve del artículo primero tanto la señora Gloria Gutiérrez como el señor Adrián Ariza esposo de la mencionada señora son personas poco gratas, y son las que [agreden] y el señor [a]ntes mencionado siembra el temor cuando est[á] acompañado de personas ajenas al tema. En el artículo segundo me parece un poco abrupto, ya que tanto mi señora que es discapacitada y mi hijo de 9 años, dependen de mí. [En cuanto al] artículo tercero no hay necesidad de que la policía haga rondas, ya que los mencionados señores siempre están llamando a la policía e inclusive han ido no solo groseros sino altaneros con la ley faltándoles al respeto. Dado lo anterior quiero manifestarles que no es la primera vez que esto ocurre allá en su despacho hay otras situaciones con dichas personas, también llamaron a espacio público y nos visitaron y nos dijeron que no veían ningún incumplimiento y ese dictamen reposa en su despacho”.

9. Como sustento del recurso anexó (i) constancia de radicado de “petición de consulta” sobre el estudio de suelos para el establecimiento de comercio, (ii) autorización para la comunicación de obras al público expedido por la organización Sayco-Acinpro el 6 de abril de 2021 y (iii) concepto de seguridad del 19 de mayo de 2021, emitido por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Bello.

10. El 5 de agosto de 2022, el alcalde de Bello expidió la Resolución n.º 202200005732 por medio de la cual modificó parcialmente la decisión en cuanto a los numerales primero y segundo de la orden de policía. Consideró que “el señor Bertulio de Jesús Cano, no sólo no demostró que reunía los requisitos exigidos por la [l]ey, sino que tiene prohibido el uso del suelo para desarrollar [la] actividad económica [de billar] en ese lugar, incumpliendo con las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación y finalidad para la que fue construida la edificación”. Por tanto, dispuso:

“PRIMERO: Declarar al señor Bertulio de Jesús Cano Cano [...] responsable de comportamiento contrario al cumplimiento de la normatividad que afecta la actividad económica, establecido en el artículo 92, numeral 12 y 16 de la Ley 1801 de 2016, por «incumplir las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad, para la que fue construida la edificación» y por «desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente», señalados en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 [...].

SEGUNDO: Imponer al señor Bertulio de Jesús Cano Cano [...] medida correctiva establecida en el artículo 92 numerales 12 y 16 de la Ley 1801 de 2016, consistente en multa general tipo 4: suspensión definitiva de la actividad económica, del establecimiento de comercio denominado «TIENDA ECM-BILLAR» [...].

11. La decisión fue notificada el 31 de agosto de 2022 a Bertulio Cano y puesta en conocimiento del comandante de la estación de policía de Bello el 21 de septiembre de 2022.

12. El 22 de febrero de 2023, el comandante de la patrulla de vigilancia del CAI PARIS realizó “visita de verificación de suspensión de la actividad económica” e informó a Bertulio Cano que “no puede continuar con la actividad económica en el establecimiento”, pues la Tienda

ECM “debía permanecer cerrada en su totalidad según lo ordenado por la autoridad administrativa dentro del proceso verbal abreviado con radicado 2021-07-99”.

13. Según la actora, la Policía Nacional ordenó el cierre del establecimiento “sin dejar ningún tipo de soporte documental, sin colocar ningún tipo de sello y advirtiéndole que no se podía volver a abrir”, a pesar de que tienen todos los documentos al día, “a excepción de bomberos y sanidad”. Según afirmó en la demanda de tutela, “la no vigencia por falta de renovación de estos dos documentos se debe a supuestas imposibilidades administrativas para su expedición”, ya que ha intentado adquirirlos pero no ha sido posible.

2. Pretensiones y fundamentos de la tutela

3. Trámite de tutela

15. Mediante auto del 28 de marzo de 2023, el Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bello solicitó a la accionante informar:

“1. ¿Qué personas conforman su núcleo familiar? 2. ¿Cuántas personas laboran y qué tipo de labor desempeñan? 3. La vivienda donde residen ¿es propia o arrendada? A. Si es arrendada, ¿Cuánto pagan de canon de arrendamiento? B. Si es propia, ¿Cuánto pagan de impuesto predial? 4. ¿Poseen bienes inmuebles, tales como lotes, casas, apartamento? 5. ¿Qué otros gastos [re]presenta el núcleo familiar? 6. ¿Actualmente se encuentra laborando, recibe ingresos por dicha situación?”.

16. El 28 de marzo de 2023, la accionante absolvió el cuestionario de la siguiente manera:

“[F]rente a las preguntas se responde así. 1. Bertulio Cano, el menor y la accionante. 2. 70, 55 y 10 años. 3. Es propia y se pagan 91.148. 4. Lo que se percibe. 5. Una. 6. La atención en la tienda. 7. La labor de la tienda. 8. Solo una persona genera ingresos, y se dan en razón de la actividad en la tienda. 9. No hay cuentas bancarias. 10. No hay vehículos. 11. Se indico [sic] en respuesta 3 que tenemos un bien propio. 12. Ninguna. 13. No sé [sic] entiende la pregunta. 14. No tenemos conocimiento de ese tipo de gestión”.

4. Respuesta de las entidades accionadas y vinculadas

17. La Inspectora Primera de Policía del municipio de Bello pidió declarar improcedente la tutela “por no cumplir con los preceptos establecidos en la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, toda vez que no se están vulnerando los derechos constitucionales fundamentales del accionante”. Indicó que la actividad comercial ejercida en el inmueble de la familia Cano “tuvo un cierre temporal por parte de este despacho mediante el proceso verbal abreviado por queja que interpuso la copropietaria del inmueble frente a la actividad económica ejercida por el señor Bertul[i]o Cano y en la cual denunciaba venta de licor y uso indebido del espacio público” y que “el ciudadano disponía de otros medios para atacar la validez del acto administrativo por medio del cual se resolvió el cierre definitivo del establecimiento de comercio e[l] cual se encuentra debidamente ejecutoriado, teniendo en cuenta además que la decisión solo se hizo efectiva por parte de la policía nacional a final del mes de enero de 2023”.

18. La Policía Metropolitana del Valle de Aburrá solicitó declarar improcedente la tutela, “toda

vez que a la accionante Claudia Patricia Mora Álvarez en representación de su esposo Bertulio de Jesús Cano Cano [...] le fue impuesta medida de suspensión definitiva de la actividad económica del establecimiento de comercio denominado «tienda ECM Billar», en estricto cumplimiento de Ley 1801 de 2016, brindándole los recursos de Ley” y, por tanto, esta dispone del medio ordinario para cuestionar el acto administrativo que ordenó el cierre definitivo del establecimiento comercial. Además, pidió su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva “teniendo en cuenta que el trámite correspondiente salió de la esfera de competencia de la policía Nacional, como quiera que la suspensión definitiva de la actividad económica, fue conocida por la inspección segunda [sic] de policía y ratificada por el señor alcalde ÓSCAR ANDRÉS PÉREZ, acciones que no son de competencia de la Policía Nacional”. Finalmente, adujo que no vulneró el derecho al trabajo de la tutelante, por cuanto la inspección de policía llevó a cabo un proceso verbal de acuerdo con los lineamientos legales y con sujeción al debido proceso.

## 5. Sentencia de primera instancia

19. El 28 de marzo de 2023, el Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bello declaró improcedente la solicitud. Consideró que “efectuado el análisis en mención para el Juzgado no existen elementos que permitan concluir la vulneración del derecho fundamental al debido proceso por cuanto el procedimiento fue realizado en procura del respeto a las garantías procesales, realizándose cada una de las etapas propuestas por la ley y concediendo los recursos de ley”.

## 6. Impugnación

20. La accionante advirtió que el juez de primera instancia no tuvo en cuenta que acudió a la tutela como mecanismo transitorio dado que “el medio de control preferente carece de idoneidad y/o eficacia para garantizar la protección oportuna e inmediata de los derechos fundamentales vulnerados”. Esto, por cuanto, “acudir a la jurisdicción administrativa exige derecho de postulación y acceder a esa asistencia técnica jurídica implica lógicamente tener que sufragar el costo de los honorarios del profesional del derecho, posibilidad que hoy nos es inaccesible dada la carencia del recurso financiero”. Así, afirmó que “precisamente por eso fue que acudimos al juez constitucional, por considerar que el aquí acusado acto administrativo podía causar un perjuicio irremediable dado que nuestra familia depende en todo, por todo y para todo de los ingresos que se producen a partir de nuestra actividad comercial desde la tienda, y es que no lograr la protección jurisdiccional de nuestros derechos fundamentales, indefectiblemente menoscabará la dignidad humana propia y de mi familia en el entendido de que no solamente se afectará negativamente la accesibilidad a la satisfacción de nuestras necesidades básicas, sino que además conculcaría un sin número importante de derechos de primer grado incluyendo por supuesto nuestro derecho al mínimo vital y móvil, prerrogativa esta, que se configura desde el ejercicio del derecho al trabajo”.

21. Adicionalmente, insistió en que “a pesar de que nos es imposible demostrar que la Inspección Primera de Policía del municipio de Bello, engaña al decirle al despacho (Juez de tutela) judicial, que no aportamos los documentos requeridos en la diligencia de la que se trata en folio 2 de la ibidem providencia (ver numeral 1.3. ordinal 3), tenemos que decir que si [sic] allegamos dicha documentación [...]”.

## 7. Sentencia de segunda instancia

22. El 2 de junio de 2023, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bello confirmó la decisión. Consideró que la solicitud de amparo era improcedente, de un lado, por incumplimiento del requisito de subsidiariedad, por cuanto no se ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución que ordenó la suspensión definitiva de la actividad comercial de la “Tienda ECM”, por lo que la tutela “no puede ser utilizada como se pretende en este caso, para suspender los efectos de una resolución que se encuentra en firme y que goza de la presunción de legalidad, no después de dejar pasar más de cuatro meses desde que conoció el acto administrativo”. Sobre todo, porque la accionante no señaló que se le hubiera violado el derecho al debido proceso en el trámite del proceso policivo por medio del cual se impuso la medida correctiva cuestionada en sede de tutela.

23. De otro lado, desestimó la procedencia de la solicitud de amparo por falta de acreditación de la inmediatez, pues “la [a]cción de [t]utela ni siquiera cumple con el requisito de la inmediatez, porque no es razonable que la tutelante esperara tanto tiempo, casi seis meses después de conocer la decisión que suspendió definitivamente la actividad económica, máxime cuando invoca la violación de un derecho fundamental como el mínimo vital”.

## 8. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

24. El caso de la referencia fue seleccionado para revisión de la Corte Constitucional mediante auto de 28 de julio de 2023, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Siete.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. 1. Competencia

25. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias de tutela proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Presentación del caso, problema jurídico y metodología de la decisión

26. En atención a los hechos que dieron lugar a la presentación de la solicitud de amparo y a las decisiones adoptadas en el trámite de tutela, en ejercicio de su labor de revisión, la Sala deberá establecer si, como lo consideraron los jueces de tutela de primera y segunda instancia, la controversia constitucional giraba en torno a establecer la vulneración del derecho al debido proceso de la demandante, como consecuencia de la medida correctiva de suspensión definitiva de la actividad económica desarrollada en la “Tienda ECM”, adoptada por la Inspección Primera de Policía del municipio de Bello (Antioquia) y ratificada por el alcalde de este municipio, en el proceso policivo en el que el cónyuge de la accionante fue declarado responsable de los comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normativa que afecta la actividad económica, previstos en los numerales 12 y 16 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, consistentes en “incumplir las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación” y “desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de

los requisitos establecidos en la normatividad [sic] vigente”, respectivamente. Además, la Sala deberá determinar si se presenta la presunta vulneración del derecho al trabajo alegada por la tutelante, a causa de la suspensión definitiva de la actividad económica que se desarrollaba en el establecimiento de su propiedad, y del cual, tanto esta como su núcleo familiar, integrado por su cónyuge Bertulio Cano y su hijo menor, Emiliano Cano Mora, devengaban su sustento.

27. Si bien la tutelante no hizo parte del proceso policivo en el que se ordenó la suspensión definitiva de la actividad económica de la “Tienda ECM”, ya que este fue promovido por una copropietaria del inmueble en el que se encuentra ubicada la “Tienda ECM” contra su esposo Bertulio Cano, “quien atiende el establecimiento”, esta afirmó obtener su sustento de la tienda y, por tanto, estar “atravesando una situación económica difícil” y “viendo y viviendo la precarización de nuestras condiciones de vida”. Además, sostuvo que agentes de la policía nacional “obligaron el cierre del establecimiento sin dejar ningún tipo de soporte documental, sin colocar ningún tipo de sello y advirtiéndole que no se podría volver a abrir”, pese a contar con “todos los documentos al día a excepción de bomberos y sanidad”.

28. El juez de primera instancia declaró improcedente la solicitud de tutela porque, en su criterio, no existen elementos que permitan concluir la vulneración al derecho fundamental “al debido proceso” de la tutelante, pues el procedimiento mediante el cual se ordenó la suspensión definitiva de la actividad económica desarrollada en el establecimiento de comercio “fue realizado en procura del respeto a las garantías procesales, realizándose cada una de las etapas propuestas por la ley y concediendo los recursos de ley”. Además, en el marco de dicho proceso, su cónyuge, Bertulio Cano, fue requerido en múltiples ocasiones para allegar la documentación exigida para el funcionamiento de la actividad comercial, “sin que lograra acreditar la documentación que le fue solicitada” y “tampoco aportó prueba documental alguna que permitiera evidenciar alguna situación irregular respecto a la gestión en la producción de los mismos”.

29. El juez de segunda instancia confirmó la decisión, tras considerar que, si bien la actora adujo no contar con otro mecanismo de defensa para cuestionar el acto administrativo por medio del cual se dispuso la suspensión definitiva de la actividad económica, “lo cierto es que pasados cuatro meses desde [que] conoció de la [r]esolución proferida por la [A]lcaldía de Bello, no se ejerció la acción ordinaria de nulidad y restablecimiento del derecho”. Por tanto, la tutela no puede ser utilizada para suspender los efectos de un acto administrativo en firme y que goza de presunción de legalidad, sobre todo, si se tiene en cuenta que “la accionante nunca señaló que se le hubiera violado el derecho al debido proceso por parte de la inspectora primera de policía o por el alcalde de Bello dentro del proceso policivo verbal abreviado”. Además, “la acción de tutela ni siquiera cumple con la inmediatez, porque no es razonable que la tutelante esperara tanto tiempo, casi seis meses después de conocer la decisión que suspendió definitivamente la actividad económica, máxime cuando invoca la violación de un derecho fundamental como el mínimo vital”.

30. En virtud de lo anterior, la Sala deberá establecer si en el asunto bajo examen era adecuado declarar improcedente la solicitud de amparo en los términos expuestos por los jueces de tutela de primera y segunda instancia. Con ese fin, determinará si, como lo consideraron las autoridades judiciales, la controversia se dirige a determinar si las entidades

accionadas vulneraron el derecho al debido proceso de la accionante y, también, establecerá si vulneraron el derecho al trabajo de la actora al ordenar la medida correctiva de suspensión definitiva de la actividad económica desarrollada en la “Tienda ECM”, de la cual ésta y su núcleo familiar devengaban su sustento, como resultado del proceso policivo promovido por una copropietaria del inmueble en el que está ubicado el establecimiento comercial, por “comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica” previstos en los numerales 12 y 16 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016.

31. Para tal efecto, la Sala (i) verificará el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la tutela. De superarse dicho examen, (ii) se pronunciará sobre el caso concreto.

### 3. Estudio de procedibilidad de la tutela

#### 3.1. Legitimación en la causa

32. La Sala constata que la solicitud de tutela cumple con el requisito de legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva.

33. De un lado, dicha solicitud fue presentada directamente por Claudia Patricia Mora Álvarez, titular de los derechos al debido proceso y al trabajo, presuntamente vulnerados, como consecuencia de la suspensión definitiva de la actividad comercial desarrollada en la “Tienda ECM” de la cual es propietaria y afirmó devengar su sustento.

34. Sin perjuicio de lo anterior, y con fundamento en los hechos que dieron lugar a la presentación de la demanda, la Sala considera necesario precisar que, si bien la tutelante pretende la protección de sus derechos fundamentales a causa del cierre de la “Tienda ECM” que, según afirmó, “desde hace 10 años” permite el sustento de su núcleo familiar -integrado por su cónyuge, quien atiende el establecimiento, y su hijo menor de edad-, la actora no está legitimada en la causa para agenciar los derechos de su esposo Bertulio Cano. La demandante manifestó que la autoridad accionada ordenó el cierre de la “pequeña tienda de barrio” que atiende “desde hace 10 años” su esposo Bertulio Cano, de 71 años, y que la suspensión de la actividad económica obedeció a una medida correctiva adoptada en el marco del proceso policivo en el que este fue declarado responsable de comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normativa que afecta la actividad económica. Si bien, podría considerarse que la tutelante solicita la protección de sus derechos y también los de su cónyuge, por una parte, la actora no manifestó, de forma expresa, actuar en calidad de agente oficioso y, por otra, aún si lo hubiese hecho de manera tácita, no aportó elementos de juicio que le permitan a la Sala establecer que Bertulio Cano esté en una situación que le impida solicitar, de manera directa, la tutela de sus derechos fundamentales.

35. De otro lado, la solicitud de tutela se dirige contra la Inspección Primera de Policía del municipio de Bello, que profirió la orden de policía n.º 099 del 21 de julio de 2021, por medio de la cual se ordenó la suspensión de la actividad económica desarrollada en la “Tienda ECM”, y contra el alcalde del municipio de Bello, que confirmó dicha determinación mediante la Resolución n.º 202200005732 del 5 de agosto de 2022.

36. Además, se presentó contra la Policía Nacional, autoridad que, si bien no dictó el acto

administrativo por medio del cual se ordenó la suspensión de la actividad económica, tiene el deber de supervisar el cumplimiento de la medida correctiva y, por tanto, ejecutar el cierre del establecimiento. En efecto, la Policía Nacional es la autoridad que “realizó la verificación y el cumplimiento de la decisión adoptada por la Inspección Segunda [sic] de Policía de suspensión definitiva de la actividad económica dentro del proceso verbal abreviado con radicado 2021-07-99”, “con base [en] la comunicación oficial 20232000631 de la personería municipal de Bello” mediante la cual se le solicitó “adelantar las acciones correspondientes para cumplir con la orden de SUSPENSIÓN DEFINITIVA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA del establecimiento de comercio denominado «TIENDA ECM BILLAR»”.

### 3.2. Subsidiariedad

37. La solicitud de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad. La demanda se dirige a cuestionar la imposibilidad de la tutelante de ejercer el comercio de bienes al por menor en la “Tienda ECM” y desempeñarse en el oficio de tendera, a causa de la medida correctiva de suspensión de la actividad comercial, adoptada en el marco del proceso policivo en el que su cónyuge fue declarado responsable de comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normativa que afecta la actividad económica.

38. En esos términos, en primer lugar, contrario a lo considerado por los jueces de instancia, la actora no cuenta con un mecanismo idóneo y eficaz para controvertir las decisiones adoptadas por la Inspección Primera de Policía de Bello y por el alcalde del municipio, el 21 de julio de 2021 y el 5 de agosto de 2022, respectivamente, mediante las cuales se dispuso la suspensión definitiva de la actividad económica de la “Tienda ECM”. Esto es así, como se pasa a explicar:

39. De un lado, la tutelante no cuenta con un mecanismo idóneo para cuestionar las decisiones adoptadas en el proceso policivo, por dos razones fundamentales:

41. Segundo, la tutelante no cuenta con un mecanismo ordinario para solicitar “la reactivación inmediata de la actividad comercial” y, por tanto, que le permita ejercer su derecho al trabajo en la “Tienda ECM”. Esto, por cuanto, el comercio de bienes al por menor es un oficio ejercido por una persona natural de manera autónoma y por cuenta propia, pero no en el marco de una relación de trabajo subordinada y dependiente. En consecuencia, no se está en presencia de un “conflict[o] jurídic[o] que se origin[e] directa o indirectamente en el contrato de trabajo” susceptible de ser resuelto mediante el proceso ordinario laboral previsto en el artículo 2.1 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, de allí que este no sea un mecanismo judicial idóneo.

42. Además, este último tampoco es un mecanismo eficaz, “atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”, quien es una persona en situación de debilidad manifiesta en razón de su condición de salud, que está “atravesando una situación económica difícil” y “viendo y viviendo la precarización de [sus] condiciones de vida”, como consecuencia del cierre del establecimiento de comercio, de que trata la demanda. Sobre la situación de salud de la actora, según la cual, “[se] encuentr[a] en situación de discapacidad consistente en una parálisis corporal parcial”, la Sala debe precisar que, a pesar de que no se aportaron elementos de prueba que permitan acreditar esta condición de discapacidad, ella no fue cuestionada por las autoridades accionadas en el procedimiento policivo ni en el trámite de

tutela, la cual, por tanto, se presume como cierta, de conformidad con lo dispuesto en el 83 de la Constitución.

43. Por tanto, no resultaba adecuado señalar, como lo hizo el a quo, que la tutela era improcedente porque “no existen elementos para concluir la vulneración del derecho fundamental al debido proceso por cuanto el procedimiento fue realizado en procura del respeto de las garantías procesales, realizándose cada una de las etapas propuestas por la ley y concediendo los recursos de ley” y, pese a que el ad quem acertó al indicar que “el Juez de primera instancia no debió revisar si se le había violado o no el debido proceso dentro del proceso policivo, simplemente porque en este caso no se reunieron los requisitos para proceder a su examen”, tampoco era apropiado sostener que “la tutela no puede ser utilizada como se pretende en este caso, para suspender los efectos de una resolución que se encuentra en firme y que goza de la presunción de legalidad”.

### 3.3. Inmediatez

44. La Sala constata que la solicitud de tutela se ejerció de manera oportuna, toda vez que la Resolución n.º 202200005732 de 5 de agosto de 2022 fue comunicada a la Policía Nacional, “para su conocimiento y fines pertinentes”, el 21 de septiembre de 2022 y, con fundamento en dicha comunicación, el 22 de febrero de 2023 “el señor Intendente ALBERTO CEPEDA VARGAS comandante Patrulla de Vigilancia del CAI PARIS, realizó desplazamiento a [la] «TIENDA ECM BILLAR»” y “le manifestó [a Bertulio Cano] la decisión adoptada por parte de la Inspección Primera de Policía por lo cual no puede continuar con la actividad económica en el establecimiento y se le ordena suspender la misma”. En consecuencia, entre el momento en que se materializó la suspensión definitiva de la actividad económica del establecimiento comercial -el 22 de febrero de 2023- y la presentación de la tutela -14 de marzo de 2023- transcurrieron aproximadamente 21 días, término que se considera razonable, sobre todo si se tiene en cuenta que la presunta vulneración al derecho al trabajo es continua y actual en el tiempo, al originarse en el cierre del establecimiento de comercio.

45. Por lo expuesto, no fue acertado que el juez de tutela de segunda instancia declarara improcedente la tutela por incumplir el requisito de inmediatez, al considerar que “no es razonable que la tutelante esperara tanto tiempo, casi seis meses después de conocer la decisión que suspendió definitivamente la actividad económica, máxime cuando invoca la violación de un derecho fundamental como el mínimo vital”, pues, de un lado, se reitera que la tutelante solicitó la protección de su derecho al trabajo, pero no al debido proceso administrativo ni al mínimo vital de su cónyuge en el citado procedimiento, y, de otro lado, los efectos de la medida correctiva del cierre del establecimiento de comercio se materializaron hasta el 22 de febrero de 2023.

46. Por superar las exigencias de procedibilidad, la Sala procederá a resolver el caso concreto. Para tal efecto, analizará (i) la protección constitucional del trabajo y los deberes del Estado en relación con la economía informal, (ii) el deber de diligencia de la administración en la garantía al debido proceso en el marco de los procedimientos policivos, y (iii) los requisitos legales dispuestos para la actividad económica de comercio al por menor.

4. La protección constitucional del trabajo y los deberes del Estado en relación con la economía informal

47. El trabajo constituye el medio para que la persona obtenga su sustento, mejore su calidad de vida y logre su realización personal. La actividad libre y lícita de la persona es un factor básico de la organización social, “que no sólo contribuye a su desarrollo y dignificación personal sino también al progreso de la sociedad, bien que se trate de una actividad independiente o subordinada”. Por esto, “toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y justas”, y “a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.

48. El trabajo es un derecho y una obligación social, que “guarda relación directa con otras garantías de rango constitucional”. Además de contribuir al sustento económico de las personas y sus familias, constituye una herramienta para desarrollar el proyecto de vida de quienes de manera libre escogieron una profesión u oficio. Por tanto, “goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado”.

49. Este mandato de especial protección “se predica de la actividad laboral subordinada e, igualmente, del trabajo independiente” e impone al Estado el deber de (i) promover condiciones de acceso al trabajo y (ii) vigilar que las relaciones de trabajo se desarrollen en condiciones de dignidad y justicia. En relación con esto último, al Estado le corresponde, “por un lado, vigilar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social y, por el otro, fomentar el acceso a medios de trabajo e, igualmente, el desarrollo y promoción de la empresa, esto es, el ejercicio de la libertad económica de que trata el artículo 333 de la Constitución Política. Esta, además de la libre competencia, protege la libertad de empresa, que corresponde a aquella libertad que se reconoce a todos los ciudadanos de realizar actividades económicas, dentro del marco constitucional y legal”.

50. En esos términos, si bien “el trabajo implica una regulación fundada en la libertad para seleccionarlo”, al consistir en la realización de una actividad libremente escogida por la persona, y a la que dedica su esfuerzo intelectual o material, al Estado le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía. Por tanto, el legislador “puede regular el derecho al trabajo para determinar su contenido y delimitar sus alcances, siempre bajo condiciones dignas y justas y teniendo en cuenta los principios mínimos fundamentales consagrados el artículo 53 de la Constitución”.

51. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que “la imposibilidad de acceder a un empleo permanente puede generar situaciones de debilidad manifiesta por razones económicas, en tanto que para asegurar su supervivencia las personas deben acudir a trabajos esporádicos e informales, que se caracterizan por ingresos fluctuantes y la ausencia del goce de las prerrogativas mínimas contempladas en la normatividad [sic] vigente”. En ese contexto, surge el trabajo informal, el cual “tiene su origen a partir de la necesidad de ejercer una actividad laboral, que permita alcanzar una solución inmediata para la generación de ingresos, que lleve a la subsistencia de quien lo ejerce”. Esta modalidad de trabajo “hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que -en la legislación o en la práctica- están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto”, pues, por regla general, los trabajadores de la economía informal “están desprovistos de seguridad en el empleo, no tienen acceso a prestaciones sociales y sus posibilidades de capacitación y formación son escasas”.

52. La economía informal comprende “las unidades que pertenecen a personas que trabajan por cuenta propia, ya sea en solitario o con la ayuda de trabajadores familiares auxiliares no remunerados” e incluye a “quienes poseen y explotan unidades económicas en la economía informal, como: i) los trabajadores por cuenta propia; ii) los empleadores, y iii) los miembros de cooperativas y de unidades de la economía social y solidaria” y a “los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal”.

53. La Organización Internacional del Trabajo ha reconocido las siguientes categorías de trabajadores informales: “(i) trabajadores por cuenta propia (independientes sin empleados) en sus propias empresas del sector informal; (ii) empleadores (independientes con empleados) en sus propias empresas del sector informal; (iii) trabajadores familiares auxiliares, independientemente del tipo de empresa; (iv) miembros de cooperativas de productores informales; (v) empleados que tienen trabajos informales definidos según la relación de trabajo; (vi) trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar”.

54. Entre los trabajadores por cuenta propia (independientes sin empleados) en sus propias empresas del sector informal se encuentran los comerciantes, frente a los cuales “el ordenamiento colombiano establece garantías, de orden constitucional y las propias como comerciante, para este grupo poblacional”. La primera, de orden constitucional, según la cual “el derecho constitucional de los trabajadores informales no consiste en que se los «transforme» en trabajadores formales, sino en tener un trabajo decente que les permita vivir en condiciones dignas”. La segunda, inherente a su calidad de comerciantes, por la cual la profesión u oficio “se condiciona a las normas que rijan su relación, bien con particulares o bien con el Estado”.

55. Cuando la relación se da con el Estado, la actividad económica “puede ser objeto de desarrollos legales, limitaciones legislativas y, en general, de intervenciones estatales”, dado que su ejercicio está involucrado con el derecho a la libertad de empresa. Por esto, “la jurisprudencia constitucional, a partir del concepto de acreditación del establecimiento de comercio, ha sostenido que la protección de la legislación comercial en el ámbito del derecho privado a las empresas y comerciantes es aplicable de manera análoga a los vendedores informales, pues estos también «desarrollan clientelas, acreditan sus servicios y productos y establecen dinámicas comerciales equivalentes a las de las empresas que atienden al público»”. En este supuesto, la actividad económica “se pued[e] limitar por la administración de manera racional y proporcional”, ya que se “pretende conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial de los particulares, con el interés general que está involucrado en dicha actividad”.

5. El deber de debida diligencia de la administración en la garantía al debido proceso en el marco de los procedimientos policivos

56. Según el artículo 1 de la Constitución, las autoridades de la República deben guiar sus actuaciones en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas y en la prevalencia del interés general, en tanto principios fundantes del Estado Social de Derecho. Para cumplir ese propósito, el artículo 2 superior establece que todas las

autoridades “están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

57. A partir de estos postulados, el legislador adoptó la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, “con el fin de mantener las condiciones necesarias para la convivencia en el territorio nacional”. De conformidad con sus disposiciones, la convivencia comprende, entre otros aspectos, (i) la seguridad, entendida como el deber de las autoridades de “garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales de las personas en el territorio nacional” y (ii) la tranquilidad, que busca “que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos”.

58. En atención a estos fines, las disposiciones de esta ley “son de carácter preventivo”, por lo que, de un lado, buscan establecer las condiciones para la convivencia, es decir, para “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico” y, de otro lado, pretenden propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas. Por esto, la aplicación de esta normativa se orienta por: (i) la garantía y el respeto de los derechos y libertades “en el marco de la Constitución y la ley”; (ii) “el cumplimiento de los deberes contenidos en la Constitución, la ley y las normas que regulan la convivencia”; (iii) “el respeto por las diferencias y la aceptación de ellas”; (iv) “la resolución pacífica de los desacuerdos que afecten la convivencia”; (v) “la convergencia de los intereses personales y generales para promover un desarrollo armónico” y (vi) “la prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz”.

59. Para el cumplimiento de los objetivos y fines que guían los procedimientos policivos, las autoridades deben desarrollar sus actuaciones con fundamento en los principios de “la protección de la vida y el respeto a la dignidad humana”, “[la] protección y el respeto de los derechos humanos”, “el respeto al ordenamiento jurídico y a las autoridades legalmente constituidas” y “el debido proceso”. Sobre este último, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en indicar que las actuaciones administrativas que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus funciones, entre estas, las previstas por el Ley 1801 de 2016, “deben respeta[r] las garantías del debido proceso administrativo”.

60. Como lo precisó esta Corte en la Sentencia C-281 de 2017, la actividad de policía “es una actividad de la autoridad capaz de afectar los derechos fundamentales de toda persona”, pues se caracteriza por la imposición de cargas a los ciudadanos, que, si bien pueden ser legítimas, son impuestas unilateralmente por el Estado y, por tanto, “pueden entrar en tensión con ámbitos íntimos y vitales de la existencia humana”. Esto exige que la administración desarrolle procedimientos con sujeción al debido proceso, que garanticen, entre otros aspectos, el acceso a procesos justos y adecuados, que aseguren el respeto de los derechos fundamentales de los asociados que pueden verse comprometidos como consecuencia de la decisión que adopte la autoridad de policía.

61. Dado que “la autoridad de policía tiene como fin principal la prevención de aquellas

conductas que constituyen amenazas de afectación del orden público o impiden la convivencia entre las personas”, su actuación debe “establecer un procedimiento respetuoso del debido proceso, idóneo, inmediato, expedito y eficaz para la atención oportuna de los comportamientos relacionados con la convivencia en el territorio nacional”. En esos términos, la función y actividad de policía debe desarrollarse “de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente” y, por tanto, los procedimientos de policía “requieren decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente, para conservar el fin superior de la convivencia” (énfasis de la Sala). Así, entre otros, los inspectores de policía tienen el deber de “orientar oportunamente a la ciudadanía respecto de los trámites solicitados”, dada su obligación de proteger a las personas residentes en sus derechos, entre estos, el trabajo y el ejercicio de la profesión u oficio, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

62. Este deber les exige uno sucedáneo y cualificado de debida diligencia, que se refuerza en presencia de sujetos de especial protección constitucional o personas en situación de debilidad manifiesta, a partir del cual les corresponde (i) suministrar información comprensible, transparente, clara, veraz, oportuna y suficiente, acerca del desarrollo de los procedimientos policivos, las etapas que comprende, las medidas correctivas a imponer por el incumplimiento de las normas de seguridad y convivencia ciudadana, y la repercusión de las sanciones en los derechos fundamentales del presunto infractor y su núcleo familiar. El cumplimiento de este deber ha de tener en cuenta las especiales circunstancias en que se encuentra el presunto infractor, para garantizar la adecuada comprensión de la información. (ii) Y también supone el deber de “brindar acompañamiento y asistencia jurídica a los presuntos infractores durante el trámite”, para que tengan la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción y, de tal forma, se les permita (a) exponer las razones que consideren pertinentes frente a la conducta que se le imputa y (b) enmendar la conducta que originó el incumplimiento, en caso de que esta sea susceptible de subsanación.

63. Este deber de diligencia es cualificado, pues, como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, “aunque las medidas correctivas son prospectivas y buscan mantener la convivencia más que castigar al ciudadano, estas son sanciones en estricto sentido jurídico y constitucional” y, por tanto, “en su imposición se debe respetar el debido proceso aplicable a todas las demás formas de derecho administrativo sancionador y en la descripción de los comportamientos que dan lugar a su imposición se debe observar el principio de legalidad, con las particularidades y la flexibilidad propia, también, del derecho administrativo sancionador”. Esto es así, sobre todo, si se tiene en cuenta que el postulado general de la garantía de las libertades ciudadanas “puede verse amenazado cuando los derechos son restringidos por normas que no señalan con exactitud los límites del supuesto de hecho que da lugar a la aplicación de la consecuencia jurídica, es decir, cuando contienen conceptos vagos o indeterminados que dado su carácter abstracto y polisémico, permiten al intérprete diversas aproximaciones y con ello abren un ancho camino a toda suerte de arbitrariedades”.

64. Finalmente, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en indicar que la garantía al debido proceso en las actuaciones administrativas –con independencia de que estas sean de carácter policivo– exige cumplir con una carga específica de motivación, ya que la orden de policía “es una herramienta en cabeza de las autoridades de policía para materializar la

convivencia entre las personas”, que debe estar adecuadamente motivada, “con el fin que la misma sea razonable y proporcional, y así evitar el ejercicio arbitrario de la autoridad”. En esos términos, el acto por medio del cual la autoridad adopta una decisión en el marco de un proceso policivo debe (a) identificar la norma infringida, (b) exponer las razones fácticas y jurídicas que dan cuenta de la infracción y (c) examinar la razonabilidad, proporcionalidad e idoneidad de las medidas correctivas o sanciones, frente a posibles afectaciones al goce de otros derechos fundamentales.

6. Los requisitos legales dispuestos para el ejercicio de la actividad económica de comercio al por menor

65. De acuerdo con el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, para el ejercicio de cualquier actividad comercial, que se desarrolle o no por medio de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, es obligatorio cumplir, de manera previa al inicio de la actividad económica, las siguientes exigencias:

Requisitos para el ejercicio de cualquier actividad económica:

1. Las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación.
2. Mantener vigente la matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad.
3. La comunicación de la apertura del establecimiento al comandante de estación o subestación de Policía del lugar donde funciona el mismo, por el medio más expedito o idóneo, que para tal efecto establezca la Policía Nacional.
4. Para la comercialización de equipos terminales móviles se deberá contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.

Requisitos para cumplir durante la ejecución de la actividad económica:

1. Las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva.
2. Los horarios establecidos para la actividad económica particular.
3. Las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales determinadas en el régimen de Policía.
4. El objeto registrado en la matrícula mercantil y no desarrollar otra actividad diferente.
5. Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago, protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre derechos de autor, mantener y presentar el comprobante de pago al día.
6. Para ofrecer los servicios de alojamiento al público u hospitalidad, se debe contar con el registro nacional de turismo.

66. En caso de que el comerciante incumpla los requisitos anteriores, puede incurrir en los siguientes comportamientos contrarios a la normativa relacionada con el ejercicio de la actividad económica, previstos por el artículo 92 de la Ley 1801 de 2016:

#### Comportamientos que afectan la actividad económica

1. Vender, procesar o almacenar productos alimenticios en los sitios no permitidos o contrariando las normas vigentes.
2. No presentar el comprobante de pago, cuando a ello hubiere lugar, de obras musicales protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre derechos de autor.
4. Infringir los horarios establecidos por el alcalde.
5. Desarrollar actividades diferentes a las registradas en el objeto social de la matrícula o registro mercantil.
6. Permitir el ingreso de personas o elementos en un número superior a la capacidad del lugar.
7. Entregar, enviar, facilitar, alquilar, vender, comercializar, distribuir, exhibir, o publicar textos, imágenes, documentos, o archivos audiovisuales de contenido pornográfico a menores de dieciocho (18) años.
8. Almacenar, elaborar, poseer, tener, facilitar, entregar, distribuir o comercializar, bienes ilícitos, drogas o sustancias prohibidas por la normativa vigente o las autoridades competentes.
9. Permitir o facilitar el consumo de drogas o sustancias prohibidas por la normativa vigente o las autoridades competentes.
10. Propiciar la ocupación indebida del espacio público
11. Tolerar, incitar, permitir, obligar o consentir actividades sexuales con niños, niñas y adolescentes.
12. Incumplir las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad, para la que fue construida la edificación.
13. Instalar servicios eléctricos, hidráulicos u otros especiales, sin previa autorización escrita de la empresa de servicios públicos respectiva.
14. Arrendar o facilitar un inmueble, contrariando las normas sobre el uso del suelo.
15. Cuando en el término de dos (2) años y en diferentes hechos, se incurra en dos o más comportamientos contrarios a la convivencia que motivan la suspensión temporal de la actividad, o la multa, o se repita dicho comportamiento contrario en alguna de ellas.
16. Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normativa vigente.

17. Ofrecer servicios que son prestados por las entidades de apoyo al tránsito, sin la debida autorización, habilitación o reconocimiento por parte de las autoridades o entidades competentes.

67. Según el tipo de comportamiento en que se incurra, el comerciante puede ser objeto de las siguientes medidas:

Medida correctiva a aplicar

Comportamiento contrario a la normativa en materia económica

Multa General tipo 2. Destrucción de bien; suspensión temporal de la actividad.

Numeral 1.

Numeral 10.

Multa General tipo 3. Suspensión temporal de la actividad.

Numeral 2.

Multa General tipo 4. Suspensión temporal de la actividad.

Numerales 4, 5, 6, 13, 14 y 16.

Multa General tipo 4. Suspensión definitiva de la actividad.

Numerales 11, 12, 15 y 17.

Multa General tipo 4. Suspensión temporal de la actividad; destrucción del bien.

Numerales 7, 8 y 9.

Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Numeral 3.

68. En el marco del procedimiento administrativo orientado a verificar el cumplimiento de los requisitos legales para el ejercicio de la actividad económica de comercio al por menor, a partir de lo descrito en el apartado 5 supra, el inspector de policía tiene un deber cualificado de debida diligencia, a partir del cual le corresponde (i) de un lado, brindar información comprensible, transparente, clara, veraz, oportuna y suficiente, sobre el procedimiento policivo a adelantar, como consecuencia de la presunta infracción de una disposición de seguridad y convivencia ciudadana, que comprenda los aspectos relativos al desarrollo del procedimiento, sus etapas, características e implicaciones de las eventuales sanciones frente a los derechos fundamentales del presunto infractor y su núcleo familiar, y (ii) de otro, orientar al interesado, al igual que a los investigados y/o presuntos infractores -de ser este el caso-, acerca de (a) las oportunidades y mecanismos para ejercer su derecho de defensa y contradicción, de manera que tales sujetos estén en la posibilidad de exponer las razones para justificar el presunto incumplimiento y, (b) los trámites que deben llevar a cabo para

satisfacer las exigencias necesarias para el ejercicio de una determinada actividad económica, en caso de que la conducta que dio lugar a la investigación sea subsanable.

69. En este último evento, y como corolario de aquel deber, de encontrarse en trámite un proceso administrativo de policía, de manera previa a imponer la sanción de suspensión de la actividad económica por el incumplimiento de las normas para su ejercicio, (i) el inspector de policía debe orientar al presunto infractor sobre los requisitos que debe acreditar o subsanar para el desarrollo de la actividad y, además, debe suministrar la información necesaria e indispensable para que se lleven a cabo las gestiones y trámites requeridos ante las autoridades competentes, sin que se les impongan barreras administrativas injustificadas; sobre todo, porque el artículo 84 de la Carta dispone que: “[c]uando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”. (ii) En caso de que estos no se acrediten, y, por tanto, continúe con el trámite y ordene la suspensión de la actividad económica al no “cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad [sic] vigente”, con fundamento en la expedición de una orden de policía debidamente motivada, debe (a) orientar a los eventuales afectados sobre las gestiones y trámites requeridos para solicitar la reactivación de la actividad y (b) brindar información acerca de los requisitos que debe acreditar para la reapertura del establecimiento o para el desarrollo de una nueva actividad lícita, máxime cuando de ella depende el mínimo vital de una familia en situación de pobreza.

70. En relación con este último aspecto, claro está, la imposición de la medida de suspensión definitiva no impide que el interesado solicite la reactivación o desarrollo de una nueva actividad, pues la medida de suspensión definitiva “se deberá interpretar y aplicar únicamente teniendo en cuenta los requisitos de apertura y funcionamiento que se establecen en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016”. Esto es así, por cuanto, de un lado, el párrafo 1º del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 establece que los requisitos para el inicio de la actividad económica pueden ser verificados por las autoridades de Policía en cualquier momento, para lo cual estas pueden ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas. Y, de otro lado, el párrafo 3º del artículo 92 de la misma ley dispone que la medida correctiva se mantendrá “si se continúa desarrollando en el lugar la misma actividad económica que dio lugar a su imposición, aun cuando se modifique o cambie la nomenclatura, el nombre del establecimiento, su razón social, propietario, poseedor o tenedor del mismo”, de manera que no está proscrita la reactivación o el desarrollo de una nueva actividad económica siempre que se supere la conducta que dio lugar a la imposición de la medida, esto es, si se acredita el cabal cumplimiento de la reglamentación para su ejercicio.

## 7. Análisis sustancial del caso

71. Los jueces de tutela de primera y segunda instancia consideraron que la actora “presentó acción de tutela para que se protejan los derechos al trabajo y al debido proceso”; de esta forma, estimaron que el problema jurídico se orientaba a determinar si la orden de suspensión definitiva de la actividad comercial ejercida por la “Tienda ECM” “le está violando el derecho al debido proceso a la actora y a su familia”. A partir de lo anterior, el juez de primera instancia determinó que “no existen elementos que permitan concluir la vulneración

del derecho fundamental al debido proceso por cuanto el procedimiento fue realizado en procura del respeto a las garantías procesales, realizándose cada una de las etapas propuestas por la ley y concediendo los recursos de ley". Por su parte, el juez de segunda instancia concluyó que "la accionante nunca señaló que se le hubiera violado el derecho al debido proceso por parte de la INSPECTORA PRIMERA DE POLICIA o por el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE BELLO dentro el proceso policivo verbal abreviado. Ella simplemente refirió que los policías obligaron a la familia a cerrar el local. Es así que el referirse al debido proceso en el curso del proceso verbal abreviado fue un esfuerzo adicional que el Juez de Primera instancia realizó para proferir un fallo integral, aunque este encontrara que no se hubiera violado ningún derecho fundamental".

72. Como de tiempo atrás lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, "para que la acción de tutela sea procedente requiere como presupuesto necesario de orden lógico-jurídico, que las acciones u omisiones que amenacen o vulneren los derechos fundamentales existan", ya que "sin la existencia de un acto concreto de vulneración a un derecho fundamental no hay conducta específica activa u omisiva de la cual proteger al interesado".

73. Si bien, los jueces de instancia consideraron que el desconocimiento del debido proceso se debía valorar a partir de la solicitud de inaplicación de la orden de policía emitida por la Inspección Primera de Policía del municipio de Bello, por medio de la cual se ordenó la suspensión definitiva de la actividad comercial de la "Tienda ECM", a partir de los supuestos fácticos y jurídicos del caso la Sala observa la necesidad de valorar, en conjunto, la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y al trabajo de la actora, dado que se evidencia un vínculo prima facie entre la orden de policía, proferida en el proceso administrativo de que da cuenta el acápite de "Antecedentes", por medio de la cual se ordenó la suspensión definitiva de la actividad comercial de la "Tienda ECM" y, por tanto, la garantía al debido proceso de la actora en el citado procedimiento, medida que, precisamente, se alega como violatoria de su derecho fundamental al trabajo por impedirle ejercer el oficio de tendero y el comercio al por menor. Este pronunciamiento se justifica, además, dado que "el juez de tutela está facultado para emitir fallos extra y ultra petita, cuando de la situación fáctica de la demanda puede evidenciar la vulneración de un derecho fundamental, aún cuando su protección no haya sido solicitada por el peticionario".

74. Además, la Sala advierte que mediante la solicitud de tutela sub examine la accionante procura el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo y, también, precaver el impacto de los efectos adversos que la medida de suspensión definitiva de la actividad comercial ejercida en el inmueble de la familia Cano originó en los derechos fundamentales de su núcleo familiar, integrado por su cónyuge Bertulio Cano, de 71 años, y su hijo, Emiliano Cano Mora, de 11 años, quienes, según indicó, están "atravesando una situación económica difícil" y "viendo y viviendo la precarización de [sus] condiciones de vida".

7.1. La falta de vinculación de la accionante al proceso policivo no vulneró el debido proceso de la actora

76. Como se precisa seguidamente, si bien la inspección de policía accionada debió vincular formalmente al trámite administrativo a la accionante, de acuerdo con las particularidades

del caso es posible inferir que dicha omisión fue saneada y, por tanto, no se presenta aquella presunta vulneración del derecho al debido proceso.

77. En el presente asunto, el proceso policivo fue adelantado por la Inspección Primera de Policía del municipio de Bello (Antioquia) a partir de la queja presentada el 12 de abril de 2021 por la señora Gloria Edilma Gutiérrez Uribe en contra de Bertulio de Jesús Cano Cano, “presunto infractor”, por “la presunta materialización de las conductas descritas en el Nuevo Código Nacional de Policía artículo 77”, que involucraban el uso del inmueble en el que se encuentra ubicado el establecimiento de comercio de que tratan los antecedentes. Es de resaltar que, en la audiencia pública llevada a cabo el 4 de mayo de 2021, de que dan cuenta los hechos de esta decisión, Bertulio Cano indicó estar en unión libre y ser comerciante, calidad esta última que se acreditó con la matrícula de “comerciante no matriculado en Medellín”, en estado “activo”, registrada en la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

78. En estos términos, es claro que el proceso policivo fue adelantado únicamente en contra del cónyuge de la tutelante, por la presunta comisión de conductas contrarias a la convivencia ciudadana. Con todo, ello no eximía al inspector de policía de considerar la posible afectación de los derechos de la actora y, por tanto, vincularla al trámite policivo adelantado, por cuanto: (i) pese a que el proceso no se adelantó en contra de Claudia Patricia Mora Álvarez, ahora tutelante, sí tuvo como objeto las actividades comerciales ejercidas en el establecimiento de su propiedad; (ii) en la presentación del recurso de apelación en contra de la orden de policía n.º 99, que debía resolver el alcalde del municipio de Bello, el señor Cano indicó que su cónyuge “es discapacitada” y “depend[e] de mí”, y (iii) la medida de suspensión definitiva de las actividades ejercidas en la “Tienda ECM” impacta en el goce y disfrute de sus derechos fundamentales, en su calidad de propietaria del establecimiento de comercio e integrante de su núcleo familiar, cuyo sustento depende de la actividad desarrollada en el local. En todo caso, por las razones que se señalan seguidamente, la falta de vinculación formal de la actora al proceso policivo no da lugar a su nulidad, dadas las circunstancias específicas del trámite.

79. En efecto, pese a que la falta de notificación del acto de apertura del procedimiento administrativo es una causal de nulidad que, en principio, viola el derecho al debido proceso de los investigados, esta puede sanearse si: (i) de oficio o a petición de parte la autoridad convoca a los afectados antes de emitir una decisión definitiva; (ii) la parte que podía alegarla no lo hizo de manera oportuna o actuó sin proponerla; (iii) la parte afectada la convalidó expresamente; (iv) si el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa o (v) si, tras la advertencia de la autoridad sobre la posible causal de nulidad, la parte no la alegó.

80. En el sub iudice, la Sala advierte que, de un lado, solo hasta una etapa avanzada del trámite se pudo constatar la relevancia del trámite para la accionante; además, la tutelante tenía conocimiento del procedimiento administrativo que se seguía en contra de su cónyuge, pues, en cumplimiento del requerimiento efectuado por la inspección de policía, realizó distintas acciones orientadas a obtener la documentación exigida para el funcionamiento del establecimiento de comercio. No obstante, pese a haber contado con la oportunidad procesal, no alegó la existencia de una eventual nulidad por indebida integración del

contradictorio, por lo cual se entiende saneada. Finalmente, esta presunta vulneración no fue alegada por la accionante en sede de tutela, quizá, bajo esta consideración de lealtad procesal, de allí que toda su argumentación se centre en evidenciar una presunta vulneración de su derecho fundamental al trabajo.

7.2. El incumplimiento de la autoridad administrativa de su deber de debida diligencia en el proceso policivo vulneró el derecho al debido proceso y, en consecuencia, su derecho al trabajo

81. Si bien, como se precisó de manera previa, de acuerdo con las circunstancias del caso, la falta de vinculación de la actora al proceso policivo no implicaba la nulidad del trámite, la Inspección Primera de Policía del municipio de Bello (Antioquia) y la alcaldía del mismo municipio vulneraron el derecho al debido proceso de la actora, por cuanto, la primera incumplió su deber de diligencia en el proceso policivo orientado a verificar el cumplimiento de los requisitos legales para el ejercicio de la actividad económica de comercio al por menor, y la segunda se limitó a ratificar la orden de policía sin valorar el cumplimiento del deber de aquella. Dicha omisión, que se materializó en la suspensión definitiva de la actividad comercial de la “Tienda ECM”, a su vez, conllevó la vulneración del derecho al trabajo de la tutelante. A pesar de lo anterior, finalmente, precisa la Sala que la Policía Nacional no vulneró los derechos al debido proceso y al trabajo de la tutelante, dado que esta se limitó a cumplir con la orden de las autoridades accionadas, de verificar el cierre del establecimiento, pero no tuvo injerencia en la imposición de la sanción.

7.2.1. La Inspección Primera de Policía del municipio de Bello vulneró el derecho al debido proceso de la actora, al desatender su deber de diligencia en promover un procedimiento administrativo respetuoso del debido proceso y de los derechos fundamentales de la propietaria del establecimiento de comercio objeto de la orden de policía y, en consecuencia, transgredió su derecho al trabajo al imponerle una sanción que afectaba de manera definitiva el ejercicio del oficio de tendero y el desarrollo de la actividad económica de comercio al por menor por medio de la cual, tanto esta como su núcleo familiar, devengaban su sustento.

82. De los hechos descritos en el acápite de “Antecedentes” y los medios de prueba que obran en el expediente, se observa que, en el desarrollo del procedimiento policivo orientado a verificar el cumplimiento de los requisitos legales para el ejercicio de la actividad económica de comercio al por menor de la “Tienda ECM”, la inspección de policía incumplió su deber de diligencia consistente en (i) informar a la accionante, en su calidad de propietaria del establecimiento de comercio y, por tanto, interesada en el trámite policivo, sobre los aspectos inherentes al desarrollo del procedimiento y los posibles efectos frente a sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar, (ii) orientar a la propietaria del establecimiento de comercio objeto del procedimiento policivo sobre las exigencias legales que debía cumplir para subsanar el supuesto incumplimiento de los requisitos para ejercer la actividad comercial, y, (iii) ante la imposición de la sanción de suspensión de la actividad económica por el incumplimiento de las normas para su ejercicio, informarle acerca de los requisitos y gestiones necesarias para solicitar la reapertura del establecimiento de comercio o el desarrollo de una nueva labor. Tampoco se advierte que la orden de policía por medio de la cual se impuso la suspensión definitiva de la actividad comercial hubiese cumplido con la

carga específica de motivación que exige.

83. En efecto, en el marco del proceso policivo promovido por una copropietaria del inmueble que habita la tutelante y su familia, y en el que a su vez está ubicado el establecimiento comercial “Tienda ECM”, “por queja que interpuso la copropietaria del inmueble frente a la actividad económica ejercida por el señor BERTULO CANO y en la cual denunciaba venta de licor y uso indebido del espacio público”, el 4 de mayo de 2021 la Inspección Primera de Policía de Bello dictó la orden de policía n.º 058, por medio de la cual solicitó al cónyuge de la tutelante que aportara los documentos que acreditan el cumplimiento de las exigencias legales para el funcionamiento del establecimiento, en particular, “certificado de cámara de comercio, estudio de suelos, registro de autorización de salubridad, bomberos, y demás requeridos para el funcionamiento [del] establecimiento comercial”. En respuesta a dicho requerimiento, el 18 de mayo de 2021, Bertulio Cano presentó la siguiente documentación:

\* Certificado de matrícula de persona natural expedido por la Cámara de Comercio de Medellín el 20 de abril de 2021, correspondiente a la “Tienda ECM”, matriculada el 28 de enero de 2019 a nombre de Claudia Patricia Mora Álvarez, perteneciente al “4-GRUPO III. Microempresas”, para el desarrollo de la actividad principal con código CIU 4711, correspondiente al “comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas o tabaco” y la actividad secundaria con código CIU 5630, referente al “expendio de bebidas alcohólicas para el consumo dentro del establecimiento”.

\* Certificado de asistencia de Bertulio Cano al curso de manipulación higiénica de alimentos el día 6 de abril de 2021 en la ciudad de Medellín.

\* Fotografías referentes al establecimiento de comercio.

\* Comunicación del 7 de febrero de 2019 expedida por la Secretaría de Planeación del municipio de Bello, mediante la cual se da respuesta a la “solicitud de usos del suelo con radicado número 20191004203 del 29 de enero de 2019”. Por medio de esta, la entidad informa a Claudia Patricia Mora Álvarez que “según el Plano PL-03 del Acuerdo 033 de 2009, Plan de Ordenamiento Territorial, [la “Tienda ECM”] está localizado en una zona residencial (ZR-1-C1), según el artículo 222 de la citada norma [...]”. De acuerdo con el “régimen de interrelación” de la zona residencial, “el establecimiento comercial denominado BILLAR, [...] se clasifica como Servicios personales especiales (S-6), lo cual se encuentra RESTRINGIDO, el cual por el momento se considera PROHIBIDO hasta que no se cumpla con la siguiente condición, según lo establecido en el anexo Usos del Suelo, Codificación y Clasificación de Actividades para el Suelo Urbano del Municipio de Bello del Acuerdo 033 de 2009, Plan de Ordenamiento Territorial” (énfasis dentro del texto).

\* Comunicación del 10 de mayo de 2021, por medio de la cual Claudia Patricia Mora Álvarez solicita al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Bello realizar una visita de inspección al establecimiento de comercio, “ya que se realizaron las respectivas modificaciones que fueron requeridas por ustedes”.

84. El 21 de julio de 2021 la Inspección Primera de Policía dictó la orden de policía n.º 099 “por medio de la cual se impone una medida correctiva dentro de [un] proceso verbal

abreviado". La autoridad "dej[ó] constancia que dentro del material probatorio requerido no se aporta como pruebas: certificado con concepto favorable de estudio de suelos, concepto favorable de sanidad, certificado de bomberos, registro de industria y comercio del municipio de Bello y autorización para el uso de espacio público". Por tanto, declaró a Bertulio Cano responsable del comportamiento contrario a la convivencia establecido en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 y, en consecuencia, determinó la suspensión inmediata del desarrollo de la actividad económica, "hasta tanto no aporte al despacho los requisitos necesarios para el desarrollo de la actividad comercial, conforme a ello se otorga un plazo máximo de 30 días hábiles", y ordenó oficiar a la Policía Nacional "en aras de que ejerza rondas para la respectiva validación del cumplimiento de lo aquí ordenado".

85. Con base en lo expuesto, la Sala concluye que la accionada vulneró el derecho al debido proceso y, por consiguiente, al trabajo de la actora, al incumplir con su deber de debida diligencia en (i) orientar a la propietaria del establecimiento sobre los trámites a llevar a cabo para acreditar las exigencias para el ejercicio de la actividad y, (ii) guiarla e informarle acerca de las gestiones y requisitos necesarios para solicitar la reapertura del establecimiento de comercio o el desarrollo de una nueva actividad económica.

86. Además, pese a que el inspector de policía tuvo distintas oportunidades para cumplir con su deber de diligencia y, de esta forma, garantizar de manera plena el debido proceso de la propietaria del establecimiento de comercio y evitar los efectos adversos de la decisión en el derecho al trabajo de la tutelante y en los derechos fundamentales del núcleo familiar de la actora, la autoridad accionada se limitó a observar las formas previstas para el trámite policivo que culminó con la sanción de suspensión definitiva de la actividad ejercida por la "Tienda ECM", pero no encaminó su actuación a asegurar la vigencia de los derechos sustanciales involucrados. En lugar de cumplir con su deber de garantía del derecho al debido proceso y, en consecuencia, al trabajo, prefirió imponer una sanción que impactó en el ejercicio del oficio de la tutelante, así como en la satisfacción de sus necesidades de subsistencia y las de su núcleo familiar.

87. En efecto, desde la audiencia inicial llevada a cabo el 4 de mayo de 2021, el inspector de policía advirtió la necesidad de evaluar el cumplimiento de los requisitos legales para el ejercicio de la actividad económica de la "Tienda ECM". Pese a ello, no orientó al presunto infractor ni a la propietaria del establecimiento de comercio sobre cuáles, en concreto, eran los requisitos que debían satisfacer para el desarrollo de la actividad con sujeción a las disposiciones legales vigentes, y tampoco les brindó información acerca de los medios idóneos para aportar la documentación y acreditar las exigencias para el ejercicio de la actividad comercial. Por el contrario, se limitó a otorgar un término de diez días hábiles para aportar "registros fotográficos de indebida ocupación de espacio público, registro fotográfico de las humedades presentadas en su propiedad, soportes de cámara de comercio, estudio de suelos, registros de autorización de salubridad, bomberos, y demás requeridos para el funcionamiento de [sic] establecimiento comercial". Ante el requerimiento, Bertulio Cano y la tutelante aportaron documento contentivo de "las pruebas pertenecientes [a]l establecimiento de comercio [...] tienda ECM"; de esta forma, actuaron de manera diligente, según su comprensión del requerimiento, acerca de la forma en que debían satisfacer los requerimientos que realizó el inspector de policía.

88. Luego de ello, el 21 de julio de 2021, la citada autoridad impuso la medida correctiva de suspensión de la actividad económica, pese a que (i) no se había pronunciado sobre el memorial allegado para intentar acreditar las exigencias para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) no había cumplido con su deber de orientar a la accionante y a su cónyuge acerca de la aptitud de la documentación aportada para satisfacer el requerimiento previamente hecho, de tal forma que pudieran continuar con la actividad comercial de la “Tienda ECM”.

89. En consecuencia, si bien en el presente asunto las autoridades de policía adelantaron el trámite administrativo con apego al régimen procedimental aplicable, desconocieron la dimensión sustantiva que protege, al igual que la finalidad fiduciaria que define el ejercicio de sus competencias: proteger a las personas en sus derechos, entre estos, el trabajo y el ejercicio de un oficio, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución.

7.2.2. El alcalde del municipio de Bello (Antioquia), en ejercicio de su competencia de policía, vulneró el derecho al debido proceso y, en consecuencia, al trabajo de la accionante, al confirmar parcialmente la decisión de suspensión definitiva de la actividad comercial que ejercía la tutelante, sin verificar que la determinación adoptada por el inspector Primero de Policía hubiese estado precedida del cumplimiento de su deber de debida diligencia para proteger aquel derecho fundamental, en las circunstancias del caso concreto.

90. Al confirmar parcialmente la orden de policía n.º 099, el alcalde del municipio de Bello (Antioquia) desconoció que, si bien Bertulio Cano y la accionante –propietaria del establecimiento– no podían ejercer el “comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas o tabaco”, ni el “expendio de bebidas alcohólicas para el consumo dentro del establecimiento” en la “Tienda ECM”, la suspensión definitiva de la actividad ordenada por el inspector primero del mismo municipio tenía como causa la falta de acreditación de los requisitos legales dispuestos para su ejercicio y el incumplimiento de la reglamentación ordenada para el desarrollo de la actividad. A pesar de esta circunstancia, no verificó, debidamente, que la citada medida hubiese estado precedida del cumplimiento de un deber de debida diligencia cualificado por parte del inspector de policía, tendiente a proteger el derecho fundamental al trabajo de la accionante, así como los derechos fundamentales de su núcleo familiar, que podrían verse vulnerados, razón por la cual debía (i) orientar a la tutelante sobre los trámites que debía llevar a cabo para acreditar las exigencias para el ejercicio de su actividad económica y (ii) guiarla acerca de las gestiones requeridas para su reactivación, al igual que informarle sobre los requisitos necesarios para solicitar la reapertura del establecimiento de comercio o el desarrollo de una nueva labor.

91. En efecto, el 23 de julio de 2021 Bertulio Cano recurrió la decisión adoptada por la inspección de policía. Manifestó su inconformidad mediante consideraciones sobre la relación con sus vecinos, quienes, en su criterio, “son personas poco gratas”, y a indicar que “el negocio lo tengo y cumple con todas las normas adscritas a los entes territoriales”. Para tal efecto, aportó (i) constancia de radicado de petición de consulta n.º 20211035335 ante la Secretaría de Planeación, (ii) autorización para la comunicación de obras al público emitida por Sayco-Acinpro el 6 de abril de 2021, y (iii) concepto favorable de seguridad emitido por el

Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Bello el 19 de mayo de 2021. No obstante, no presentó el certificado con concepto favorable de estudio de usos del suelo, concepto favorable de sanidad, el registro de industria y comercio del municipio de Bello, y la autorización para el uso de espacio público, requeridos por la Inspección Primera de Policía mediante la orden de policía n.º 099 de 21 de julio de 2021.

92. No obstante, al resolver el recurso de apelación, mediante la Resolución 202200005732 del 5 de agosto de 2022 el alcalde del municipio de Bello confirmó parcialmente la decisión. Consideró que:

“La Inspectora de Policía procedió [a] analizar si el señor Bertulio de Jesús Cano, estaba cometiendo un comportamiento contrario referente al desarrollo de una actividad comercial para lo cual, le concedió un término de diez (10) días al presunto infractor para que presentara la documentación establecida en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, documentación que el señor Bertulio de Jesús, no presentó. Por lo tanto, luego que la audiencia pública, [sic] fuera suspendida por más de un mes, la Inspectora en uso de sus facultades reanudó la misma y tomó la decisión de fondo declarando al señor Bertulio de Jesús Cano Cano, responsable de un comportamiento contrario a la convivencia [].

[...]

[A]l verificar todo el expediente y revisar la decisión tomada en Primera Instancia, no [es] de recibo para este Despacho, lo argumentado por el apelante, en primer lugar, porque para que el señor Bertulio de Jesús Cano desarrollara alguna actividad económica, debía [...] cumplir con unos requisitos previos, requisitos que todo comerciante debe agotar antes de ejercer dicha actividad, así lo dispone la Ley 1801 de 2016, pues el objetivo principal de esta [l]ey, es promover la formalización del comerciante en sus actividades económicas [...].

En segundo lugar, el señor Bertulio de Jesús Cano, en la sustentación del recurso de apelación, solicita al despacho corregir la decisión, porque «(...) el negocio lo tiene y cumple con todas las normas adscritas a los entes territoriales»; no es de recibo para este Despacho, lo que indica el apelante, pues quedó demostrado en el procedimiento realizado en sede de primera instancia, que el señor Bertulio de Jesús Cano, no demostró que cumplía con los requisitos exigidos a por la [l]ey para poder ejercer y desarrollar una actividad económica [...] en el barrio París del municipio de Bello; sin embargo, se le concedieron varias oportunidades para que probara que cumplía con el lleno de requisitos [...]. Sin embargo, el señor Bertulio de Jesús Cano continuó ejerciendo la actividad sin reunir los requisitos exigidos por la [l]ey.

[A] todo lo anterior se suma, a la prueba valorada por la Inspectora «el concepto técnico emitido por la Secretaría de Planeación por Usos de Suelo de la tienda del señor Bertulio, con radicado 2192007217 del 14 de febrero de 2019», concepto que no fue favorable para el apelante, ya que el USO DEL SUELO ES PROHIBIDO. Sin embargo, por ser un concepto del año 2019, este Despacho solicitó a la Secretaría de Planeación la verificación y aclaración del concepto de uso del suelo para el establecimiento de comercio denominado TIENDA ECM [...] constatándose por medio del radicado No. 2022-010177 del 19 de mayo de 2022, que el establecimiento de comercio del señor Bertulio de Jesús Cano, se encuentra localizado en zona residencial (ZR-1C1), el cual [tanto] como «Billar» como la actividad de «Tienda de

consumo de licor al menudeo», tienen la clasificación de uso prohibido (S-6).

Por lo tanto, el señor Bertulio de Jesús Cano, no sólo no demostró que reunía los requisitos exigidos por la Ley, sino que tiene prohibido el uso del suelo para desarrollar esa actividad económica en ese lugar, incumpliendo con las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación y finalidad para la que fue construida la edificación” (énfasis de la Sala).

93. A partir de lo anterior, la entidad concluyó que el señor Cano era responsable de los comportamientos contrarios al cumplimiento de la actividad económica previstos en los numerales 12 y 16 del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 que, de acuerdo con el artículo 92 de la misma norma, dan lugar a la imposición de la medida correctiva de suspensión definitiva, pero no temporal, de la actividad económica. En consecuencia, impuso la multa general tipo 4 consistente en la suspensión definitiva de la actividad económica.

94. De conformidad con lo expuesto, la Sala advierte que el alcalde del municipio de Bello vulneró el derecho al debido proceso y, por consiguiente, al trabajo de la tutelante pues confirmó parcialmente la decisión del inspector de policía, sin haber verificado que la actuación estuviese precedida del cumplimiento del deber de diligencia en el trámite policivo.

7.2.3. La Policía Nacional no vulneró los derechos fundamentales de la accionante.

95. Por último, la Sala evidencia que la Policía Nacional no vulneró los derechos al debido proceso y al trabajo de la tutelante, dado que esta autoridad administrativa se limitó a cumplir con la orden de la inspección de policía y del alcalde del municipio Bello, de verificar el cierre del establecimiento, pero no tuvo injerencia en la imposición de la sanción.

## 8. Remedio constitucional

96. La Sala amparará los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo de la tutelante. Para su protección, dejará sin efectos la orden de policía n.º 099 proferida el 21 de julio de 2021 por la Inspección Primera Policía del municipio de Bello, mediante la cual ordenó la suspensión de la actividad económica desarrollada en la “Tienda ECM”, y la Resolución n.º 202200005732 dictada el 5 de agosto de 2022 por el alcalde del municipio de Bello, que confirmó parcialmente dicha determinación. La anulación de las decisiones adoptadas en el proceso policivo no implica que la Inspección de Policía no deba continuar con el trámite respectivo, sino que la autoridad deberá rehacer el procedimiento de conformidad con las consideraciones expuestas sobre el cumplimiento del deber cualificado de diligencia en la garantía del derecho al debido proceso. Así las cosas, la Sala ordenará a la Inspección Primera de Policía del municipio de Bello que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, rehaga el trámite administrativo y cumpla con el deber de diligencia omitido, para lo cual deberá: (i) informar a la accionante y a su cónyuge, señor Bertulio de Jesús Cano, sobre los aspectos inherentes al desarrollo del procedimiento policivo, las etapas que lo comprenden, las medidas correctivas a imponer y el impacto frente a sus derechos fundamentales, (ii) orientar a la propietaria del establecimiento y a su cónyuge sobre las exigencias legales a cumplir para subsanar el supuesto incumplimiento de los requisitos para ejercer la actividad comercial y, (iii) ante

necesidad e imperatividad de imponer la sanción de suspensión de la actividad, informarles acerca de los requisitos y gestiones necesarias para solicitar la reapertura del establecimiento de comercio o para desarrollar una actividad económica distinta.

97. Además, dado que la suspensión definitiva de la actividad económica no priva a la actora de la posibilidad de presentar una solicitud de reactivación del comercio de bienes al por menor, o una petición para desarrollar cualquier otra actividad comercial que cumpla con los requisitos dispuestos por el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes de sanidad, usos del suelo y ejercicio de la actividad que determinen las autoridades competentes, distinta al “billar” y la venta de licor con consumo “dentro del establecimiento o frente a él”, la Inspección Primera de Policía deberá (i) orientar a la accionante y (ii) brindarle la información necesaria sobre los requisitos a cumplir para desarrollar una actividad económica distinta a la realizada en la “Tienda ECM”.

Tras la constatación de dicho deber, en el evento en que la tutelante presente una solicitud de reactivación o de desarrollo de cualquier otra actividad comercial, la autoridad deberá evaluar si la misma cumple con los requisitos dispuestos por el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes y, en caso de que ello se verifique, autorizar la reactivación y/o desarrollo de la actividad económica, de manera prioritaria y preferente.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bello el 2 de junio de 2023, en segunda instancia, y por el Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bello el 28 de marzo de 2023, en primera instancia, mediante las cuales declaró improcedente la solicitud de tutela promovida por Claudia Patricia Mora Álvarez contra el municipio de Bello y la Policía Nacional. En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo de la tutelante, po