

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-311/24

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA POLICIVA-Deber de motivación clara y suficiente

(...) el deber de motivación es una garantía del debido proceso y por ello se exige que la motivación de las actuaciones administrativas sea clara y suficiente. (La autoridad de policía accionada) violó ese deber de motivación en dos dimensiones. En la primera, no ofreció una motivación clara y, en la segunda, no argumentó suficientemente, lo que agravó la falta de claridad.

POLITICAS PUBLICAS DE RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Deben respetar derecho al trabajo, confianza legítima y mínimo vital de vendedores informales

(...) la falta de planes de atención para el (accionante) constituye una violación de sus derechos a la confianza legítima, trabajo y mínimo vital, puesto que él se enfrenta a la amenaza de perder su única fuente de ingresos sin tener una alternativa de subsistencia.

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE VENDEDORES INFORMALES-Procedencia excepcional

ACTO ADMINISTRATIVO-Deber de motivación

LENGUAJE CLARO-Concepto

DEBER DE MOTIVACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-Argumentación suficiente y en lenguaje claro

(...) el deber de motivación de las actuaciones administrativas exige tanto que la argumentación sea suficiente como que sea clara. En ciertas ocasiones la falta de claridad puede ser lo suficientemente grave como para que se afecte el derecho al debido proceso y se incumpla la carga de motivación. Esos escenarios, entre otros posibles, son cuando la incomprensión lleve a que sea imposible cumplir sin la ayuda un personal especializado externo que explique la decisión o cuando el nivel de claridad es tan poco que la persona no

podría hacerse un juicio sobre cómo controvertir la decisión administrativa.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, MINIMO VITAL, TRABAJO, IGUALDAD Y CONFIANZA LEGITIMA-
Actividades informales en espacio público

PROCESO POLICIVO-Motivación en medidas correctivas

PROVIDENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Efecto inter communis

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO Y PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Administración
está obligada a diseñar e implementar políticas tendientes a contrarrestar efectos negativos
y presentar alternativas a vendedores informales

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión

SENTENCIA T-311 DE 2024

Referencia: expediente T-10.121.606

Acción de tutela instaurada por Víctor Anobel Guerrero Botina contra la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué, la Secretaría de Gobierno de Ibagué, la Alcaldía Municipal de Ibagué, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Concesionaria San Rafael y la APP GICA.

Magistrada sustanciadora:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá D. C., treinta (30) de julio de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y Diana Fajardo Rivera y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA.

La decisión se profiere dentro del trámite del proceso de revisión de la sentencia proferida en primera instancia, el 7 de diciembre de 2023, por el Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Ibagué, y en segunda instancia, el 28 de febrero de 2024, por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Víctor Anobel Guerrero Botina a nombre propio en contra de la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué, la Secretaría de Gobierno de Ibagué, la Alcaldía Municipal de Ibagué, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Concesionaria San Rafael y la APP GICA.

La Sala Cinco de Selección de Tutelas de esta Corporación, mediante auto del 24 de mayo de 2024, eligió el expediente T-10.121.606 para su revisión. La sustanciación de la sentencia fue asignada por sorteo a la suscrita magistrada, quien preside la Sala Primera de Revisión.

Síntesis de la decisión

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional estudió el caso de un vendedor informal que tiene una caseta llamada El Varientazo con la que lleva ocupando el espacio público de una vía nacional desde hace 24 años. Desde el 2017, la concesionaria de esa vía viene presentando quejas policivas por las mejoras que él le ha realizado a su puesto de ventas. En el 2022, el conflicto aumentó porque la concesionaria presentó una nueva querella policiva contra dos pisos que tiene la caseta El Varientazo. El primero es aquel sobre el que se asienta la caseta y, el segundo, es un piso adicional en cemento que el señor Víctor Guerrero, quien es la persona que presentó la tutela, extendió desde donde se ubica la caseta hacia la vía nacional.

La querella policiva fue resuelta por la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué. Durante la audiencia, la inspectora de policía le leyó al señor Víctor Guerrero las razones de la querella y este aceptó su responsabilidad solo por el piso que extendió desde la caseta hacia la vía nacional. Acto seguido, la inspectora lo declaró infractor y le ordenó demoler la estructura en un plazo de cinco días o ella ordenaría su demolición. Si bien el señor Guerrero demolió el último piso que había construido, cuando se verificó el cumplimiento de la orden de policía, descubrió que la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué consideraba que debía demoler ambos pisos y no solo uno de ellos. Ante esa circunstancia y luego de que la

Inspección ordenara la demolición de toda la caseta El Varientazo, el señor Víctor Guerrero Botero presentó una acción de tutela para proteger sus derechos al trabajo; al mínimo vital y móvil de sostenimiento, a la dignidad humana; a la igualdad y al principio a la confianza legítima.

En la decisión, la Corte encontró que se vulneraron los derechos fundamentales del accionante desde dos dimensiones. La primera fue una violación al debido proceso y al deber de motivación de las actuaciones de las autoridades administrativas y la segunda una violación de los derechos al trabajo, mínimo vital y principio de confianza legítima. La primera vulneración de derechos se dio porque en la audiencia y en la decisión del proceso policivo, la inspectora empleó un lenguaje tan poco claro que llevó a que sus mensajes no fueran comprensibles. Esa falta de claridad estuvo dada, por un lado, por el uso de lenguaje técnico sin explicación y por el empleo de fórmulas rituales. Por el otro lado, la falta de claridad se presentó también porque la inspectora no tuvo en cuenta que las decisiones administrativas tienen como destinatario a un público general, que no emplea el lenguaje técnico de la administración de manera constante. Debido a esa falta de claridad del mensaje, la sentencia concluyó que se afectó gravemente el debido proceso por lo que anuló el proceso policivo y ordenó que, si se rehace, se transmita la información de forma clara, sin usar lenguaje técnico sin su respectiva explicación y sin fórmulas rituales que no transmiten con precisión y de forma directa la decisión de la autoridad administrativa.

A partir de este caso, la Corte estableció que es posible que la falta de claridad en las actuaciones administrativas genere una violación del debido proceso cuando se hace materialmente imposible comprenderlas y cuando se emplea un lenguaje que impide controvertir las decisiones administrativas. Para verificar si hay una violación al debido proceso por esta causa, se deberá analizar, primero, el contenido del mensaje para identificar usos pocos claros del lenguaje como son: (i) la falta de coherencia argumentativa; (ii) el exceso de lenguaje técnico o la falta de explicación a lenguaje común de esos conceptos especializados; (iii) el uso excesivo y sin explicación de latinismos; (iv) el uso de fórmulas rituales sin su explicación; y (v) el uso de términos excesivamente técnicos para referirse a los actores de los procesos, entre otros. Luego se deberá estudiar si la autoridad administrativa tuvo en cuenta el público al que se dirige su comunicación. La sentencia estableció que, para la mayoría de las actuaciones administrativas, se debe entender que el destinatario de las actuaciones administrativas es el público general y, en esa medida, el

lenguaje debe ser tan claro que cualquier pueda entenderlo.

La segunda violación se dio porque la Alcaldía de Ibagué no ofreció al señor Víctor Guerrero alternativas ante la inminente pérdida de su fuente de ingresos por la demolición. En este punto la Sala identificó que la Alcaldía de Ibagué justificó su inacción en el hecho de que el señor Víctor Guerrero no está incluido en el censo de vendedores informales. La sentencia recordó que los censos son instrumentos de política pública y no pueden convertirse en una barrera para garantizar los derechos de los vendedores informales. Por lo tanto, se acreditó una violación de los derechos del señor Guerrero como vendedor informal por no recibir alternativas del municipio para enfrentar la pérdida de su fuente de ingresos. En la medida que se anuló el proceso policivo, la Sala ordenó que, si este se rehace y vuelve a emitirse una orden demolición, esta no se podrá ejecutar hasta que se le ofrezca al accionante y a sus trabajadores alternativas económicas, laborales, de reubicación u otras.

ANTECEDENTES

1. 1. El señor Víctor Anobel Guerrero Botina es un comerciante informal, quien argumentó en su escrito de tutela que tiene una caseta de venta de bebidas llamada El Varientazo desde hace más de 24 años. Este local comercial informal se ubica contiguo al Puente de la Vida de la variante Ibagué-Espinal. El señor Guerrero Botina manifestó que su venta opera las 24 horas por lo que tiene trabajadores a su cargo. El Varientazo y su personal, señala el accionante, no solo ejerce una labor económica, sino que también, desde hace unos años, la Alcaldía municipal les ha dotado de elementos de comunicación y atención para reportar a las personas que intentan suicidarse en el Puente de la Vida. La caseta también se ha prestado para que contratistas de la Alcaldía de Ibagué realicen sus tareas de prevención del suicidio y en esas ocasiones se les ha suministrado agua y alimentación sin costo.

2. El señor Guerrero Botina y la APP GICA, concesionaria de la vía Ibagué-Espinal, entraron en conflicto porque la segunda considera que la caseta El Varientazo está ocupando el espacio público que ella debe proteger para la vía que tiene concesionada. Por su parte, el accionante considera que está amparado por la confianza legítima, pues lleva ocupando la caseta 24 años de manera pacífica y permanente, y por ello argumenta que no puede ser retirado del espacio público sin que las autoridades le ofrezcan alternativas económicas y de reubicación. La discusión sobre si existe una ocupación ilegítima del espacio público inició en

el año 2017 cuando la APP GICA manifestó su inconformidad ante la Inspección de Policía por ciertas mejoras que venía desarrollando el señor Víctor Guerrero. Previo al 2022, la concesionaria presentó los siguientes reportes ante la Inspección:

Fecha del reporte

Razón del reporte

5 de septiembre de 2017

La queja se refiere a una excavación de un talud para construir un cuarto para una nevera.

9 de septiembre de 2020

El reporte se refiere a la construcción de una caseta en guadua.

6 de agosto de 2021

La querella se refiere a la instalación de un mesón que fue finalmente retirado por la intervención de la Inspección.

3. Luego de estos reportes y procesos policivos, la APP GICA presentó una querella adicional el 1 de agosto de 2022 en la que expresó que había una nueva infracción al derecho de vía del espacio público de la red vial nacional a su cargo. La concesionaria argumentó que el señor Víctor Guerrero realizó una mejoras y extendió de manera ilegítima una placa de cemento con fresado. Esta querella se basó en un reporte de carretera del 14 de julio de 2022.. En concreto, la APP GICA afirmó en el hecho segundo:

“el inspector vial (...) se percató de una mejora en el predio en mención, donde el señor Víctor Guerrero extiende un piso con un espesor de 0.10 aproximadamente con una longitud de 7 por 2.5 metros, prologándose desde el paral de la cubierta a 200 metros hacia la vía que conduce al Totumo”

4. Posteriormente, y en el marco del proceso que motivó la anterior querella, el 4 de octubre de 2022, la Inspección Novena Urbana de Policía realizó una audiencia de la que dejó constancia en el acta No. 366. En ese documento se establece que la inspectora le informó al señor Guerrero Botina los hechos que motivaron el proceso y la posibilidad que tenía de

presentar argumentos y solicitar pruebas. Para comunicar esta información, la inspectora replicó el contenido de la querrela policiva presentada por la APP GICA. En concreto, la respuesta de la Inspección de Policía en el trámite de instancia señaló que le comunicó al accionante que la conducta con la estaba incumpliendo era:

“la ocupación de espacio público en áreas protegidas o afectadas por el plan vial y/o en bienes de uso público, consistentes en un piso con fresado y una placa en concreto con un espesor de 0.10 aproximadamente con una longitud de 7 por 2.5 metros, prologándose desde el paral de la cubierta a 200 metros hacia la vía que conduce al Totumo”.

5. En su intervención durante la audiencia, el accionante reconoció estar de acuerdo con la APP GICA en que el piso que extendió era irregular y se comprometió voluntariamente a demoler esa mejora. Así, el señor Guerrero Botina expresó: “Voy a demoler voluntariamente ese piso, pido un plazo para hacerlo porque soy consciente de lo que dice la concesionaria”. La inspectora señaló que, a partir de la declaración del señor Guerrero Botina, lo podía considerar como infractor del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. En concreto, la inspectora indicó que había infringido el numeral 1 y 3 del literal A del artículo 135 de ese Código, que tratan sobre la parcelación, urbanización, demolición, intervención o construcción en áreas del plan vial o en bienes de uso público. La inspectora señaló explícitamente:

“Considerando lo manifestado por el señor encontramos que está incurriendo en el comportamiento que afecta la integridad urbanística, señalado en el artículo 135, literal A, numerales 1 y 3 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual contempla:

[Aquí la inspectora copió el artículo previamente citado]

El despacho decide:

PRIMERO: DECLARAR infractor al señor VÍCTOR ANOBEL GUERRERO BOTINA identificado con C.C. No. 12.999.800 de Pasto de la Ley 1801 de 2016 al incurrir en los comportamientos que afectan la integridad urbanística contemplados en los numeral 1 y 3 del literal A del artículo 135 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

SEGUNDO: IMPONER medidas correctivas de demolición y remoción de muebles.

TERCERO: Conceder al infractor el término máximo de cinco (5) días calendario para que de manera voluntaria restituya el área ocupada so pena de dar aplicación a la medida correctiva de multa especial, contenida en el parágrafo 7° del artículo 135 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (...).

CUARTO: ADVERTIR que en caso de incumplimiento además de la medida correctiva mencionada en el artículo anterior se procederá a realizar la demolición y remoción (...).

6. El 11 de octubre de 2022, el accionante informó a la inspectora novena urbana que ya había demolido la placa de concreto. No obstante, luego de esta comunicación, el conflicto se agudizó porque en visitas posteriores en el año 2023, la inspectora dejó constancia de que la ocupación continuaba. En algunos de estos reportes se hace referencia a la placa de concreto con fresado y en otros a la caseta en sí misma. A raíz de que, en criterio de la inspectora, no se cumplió con la orden de restituir el área ocupada, la Inspección inició un proceso para demoler la caseta. En el expediente hay una comunicación del 18 de julio de 2023 en la que la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué le solicita a la Secretaría de Gobierno que preste el personal y equipos necesarios para demoler la placa de concreto sobre la que el señor Guerrero Botina construyó una caseta y que se le ordenó demoler.

7. El 18 de septiembre de 2023, el señor Víctor Guerrero Botina presentó acción de tutela contra la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué, la Secretaría de Gobierno de Ibagué, la Alcaldía Municipal de Ibagué, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Concesionaria San Rafael y la APP GICA. En su acción solicitó la protección de sus derechos al trabajo; el mínimo vital y móvil de sostenimiento, dignidad humana; igualdad y del principio a la confianza legítima. En concreto, le solicitó al juez de tutela que (i) revoque la decisión de la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué que le declaró infractor hasta que la Alcaldía de Ibagué implemente un plan para asegurar su derecho fundamental al mínimo vital y el de las personas que trabajan y dependen de la caseta El Varientazo; (ii) ordenar a la Defensoría del Pueblo que realice el seguimiento de las órdenes adoptadas en este fallo y en otros pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre confianza legítima de vendedores informales de Ibagué y; (iii) advertir al Municipio de Ibagué para que establezca una política pública sobre confianza legítima y ventas informales.

8. Como fundamento para su acción, el accionante señaló que es beneficiario de la protección constitucional a favor de los vendedores informales por confianza legítima. En su criterio, él llevaba 24 años ejerciendo el comercio informal sin recibir reproche alguno de la autoridad y solo hasta que realizó estas mejoras fue que recibió un reproche. El señor Guerrero argumentó que para ese momento, ya había consolidado un tiempo de permanencia en el espacio público. Por lo tanto, él considera que la administración debía ofrecerle alternativas económicas, porque si pierde su venta informal se afectaría gravemente su mínimo vital y móvil.

B. Trámite de la acción de tutela

Actuación procesal en el trámite de tutela

9. El trámite le correspondió por reparto al Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Ibagué. Esta autoridad judicial admitió inicialmente la acción de tutela y tomó una decisión de fondo, pero, durante la apelación, el Tribunal Superior de Ibagué, Sala Civil-Familia, anuló todo lo actuado porque no se vinculó a la Dirección de Espacio Público de Ibagué y a la Secretaría de Planeación de Ibagué. Una vez el Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Ibagué vinculó a esas entidades y admitió la acción de tutela procedió a fallar de fondo.

Respuesta de las entidades accionadas

Respuesta de la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué

11. Sobre las pretensiones de reubicación del accionante, la Inspección manifestó que estas no son de su competencia y que la posibilidad de que vendedores informales se acojan al principio de confianza legítima está regulada en los Decretos Municipales 0280 de 2003 y 0314 de 2006. Esas normas disponen, entre otros asuntos, que los vendedores informales deberán cumplir con sus obligaciones ciudadanas y deberán entregar la documentación necesaria para reconocerles la confianza legítima antes del 29 de junio de 2006. Por último, la Inspección argumentó que su decisión fue tomada con respeto al debido proceso y se encuentra en firme.

Respuesta de la APP GICA y la Concesionaria San Rafael

12. La APP GICA reiteró su reproche a la ubicación de la caseta El Varientazo puesto que se

encuentra en terrenos que pertenecen a la propiedad del Estado y ponen en riesgo la seguridad vial. La concesionaria consideró que era cierto que el señor Guerrero Botina ocupó el espacio público, pero que no lo hizo de manera pacífica e ininterrumpida por dos razones. Primero, porque no hay ocupación pacífica de bienes públicos y, segundo, porque desde el 2017 la APP GICA ha venido interponiendo querellas en su contra por esa ocupación irregular. En concreto, la concesionaria argumentó que la querella del 5 de septiembre de 2017 se presentó justo en el momento inicial de la ocupación. La APP GICA afirmó que los procesos policivos no han avanzado por los pocos recursos de la Inspección de Policía, circunstancia de la que se ha aprovechado el señor Guerrero Botina para continuar la ocupación del espacio público e incluso ubicar una estatua de “indio” en la zona.

13. La concesionaria consideró que los servicios de apoyo que el señor Guerrero Botina presta a la Alcaldía de Ibagué en temas de salud mental no son suficientes para subsanar su ocupación ilegítima del espacio público. Además, señaló que es cierto que el accionante retiró la placa de concreto que había extendido hacia la vía, pero no hizo lo mismo con la placa de concreto sobre la cual está la caseta. Por otra parte, la accionada estableció que en este procedimiento no se requería la caracterización de vulnerabilidad de los ocupantes porque se trata de un proceso por perturbación del espacio público y no un proceso policivo por ocupación de hecho, en el que sí es necesario analizar la vulnerabilidad. Finalmente, la concesionaria consideró que la acción de tutela no cumple con los requisitos de inmediatez porque se presentó casi un año después de que la Inspección tomara la decisión policiva y tampoco cumple con el requisito de subsidiariedad porque el accionante no interpuso recursos contra la decisión de la Inspección.

Respuesta de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI –

14. La ANI señaló que de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1228 de 2008 las zonas de reserva de las vías son de interés o uso público. La ANI expuso que la concesionaria actúa como su delegataria y que en sus registros no existen permisos de ocupación temporal del espacio público a favor del accionante. La ANI expresó que, en relación con las ventas informales, la Corte Constitucional ha señalado en las sentencias T-073 de 2022, T-550 de 1998 y T-424 de 2017 que las autoridades municipales deben ofrecer alternativas cuando pretendan recuperar el espacio público. Esas alternativas no se limitan a la reubicación. En cuanto a la confianza legítima, la ANI argumentó que la Corte entiende que esta es una

categoría que se debe probar de acuerdo con las particularidades del caso. En ese sentido, la ANI concluyó que el accionante no tiene el permiso de ocupar el espacio público, que la Alcaldía de Ibagué no tiene la facultad de autorizarle ese uso sobre una vía nacional y que, por ende, no hay ninguna vulneración de derechos fundamentales.

15. En consecuencia, la ANI solicitó que se declare la falta de legitimación por pasiva en relación con dicha entidad y que se declare la inexistencia de violación de derechos.

Respuesta de la Alcaldía, Secretaría de Planeación y Dirección de Espacio Público de Ibagué

16. La Alcaldía de Ibagué señaló que no tiene legitimación por pasiva porque, aunque la Inspección Novena Urbana de Policía está adscrita a su institución, la Ley 1801 de 2016 les otorgó autonomía e independencia. Por lo tanto, la Alcaldía no tiene injerencia en las decisiones que tome la Inspección. En el mismo sentido se pronunció la Dirección de Espacio Público de Ibagué que manifestó que no ha realizado alguna acción u omisión en relación con la presunta violación de los derechos fundamentales del accionante. La Secretaría de Planeación de Ibagué también señaló que, como la caseta se encuentra ubicada en una vía nacional, no tiene competencia sobre los hechos que se debaten.

Respuesta de la Policía Nacional –Policía Metropolitana de Ibagué–

17. La Policía Metropolitana de Ibagué solicitó su desvinculación porque no ha vulnerado los derechos del señor Víctor Guerrero ni tiene influencia en las decisiones que él considera afectaron su trabajo y mínimo vital.

Fallo de tutela de primera instancia

18. Mediante sentencia del 7 de diciembre de 2023, el Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Ibagué amparó los derechos a la dignidad, al trabajo, al mínimo vital y al principio de confianza legítima del señor Víctor Guerrero Botina. En consecuencia, el juzgado ordenó que no se realizara ningún trámite de remoción o demolición hasta que se haya acordado con el accionante la implementación de programas de reubicación o alternativas de trabajo formal para él y las demás personas que trabajan en El Varientazo. Además, el juzgado ordenó a la Defensoría del Pueblo que acompañe el cumplimiento de esas órdenes y que la Policía Nacional tuviera en consideración esa decisión para lo de su competencia.

19. Como fundamento para esa decisión, el juzgado de primera instancia señaló que la tutela cumplía con la inmediatez y con la subsidiariedad, esta última porque los medios ordinarios no son idóneos y porque era necesario evitar un perjuicio irremediable. En cuanto al fondo, el juzgado encontró que nadie controvertió el hecho de que el accionante lleva 24 años en ese espacio público. En su criterio, el accionante estuvo dispuesto a demoler la placa de concreto que extendió hasta la vía, pero no accedió a demoler la placa sobre la que se asienta la caseta porque eso implicaría demoler su puesto informal de ventas. El juzgado valoró que el accionante apoye a la Alcaldía en la labor de prevención del suicidio, pero estableció que esa es una responsabilidad del Estado que en todo caso no lo faculta a ocupar el espacio público.

20. El juzgado decidió que sí había una violación del principio de confianza legítima porque no se tomaron acciones para evaluar y atender las circunstancias de vulnerabilidad en las que se encontraba el accionante si perdía su negocio informal. Por lo tanto, la falta de esas medidas de reubicación o formalización constituían una violación del principio de confianza legítima que debía ser remediada.

Impugnación del fallo de primera instancia

21. Las concesionarias San Rafael y APP GICA impugnaron el fallo porque, en su criterio, se causó un agravio al interés de la comunidad que ellos buscan proteger con sus acciones de recuperación del espacio público. Ese daño se fundamenta en que la acción de tutela se concedió a pesar de que esta tiene faltas de subsidiariedad e inmediatez. Así, nuevamente destacaron que entre el fallo del proceso policivo y la interposición de la tutela pasaron más de seis meses y el accionante no presentó recurso alguno, a pesar de que es un proceso de doble instancia.

Fallo de segunda instancia

22. Mediante sentencia del veintiocho de febrero de 2024, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué revocó la sentencia de primera instancia que amparó los derechos del accionante. La autoridad judicial sustentó su decisión en los siguientes fundamentos:

23. En primer lugar, el juez de segunda instancia consideró que la acción no cumplía con la subsidiariedad porque el accionante no presentó los recursos de la Ley 1801 de 2016 que

procedían en contra del fallo del proceso policivo, y tampoco existían razones para demostrar un posible perjuicio irremediable. En segundo lugar, la autoridad judicial indicó que no se cumple con la inmediatez porque la tutela se presentó cerca de un año después de que se fallara el proceso policivo. Por último, el juez de segunda instancia realizó unas breves consideraciones sobre cómo los actos señalados por el señor Guerrero Botina no le permiten acogerse al principio de confianza legítima.

C. Actuaciones en sede de revisión

24. El 24 de junio de 2024, la magistrada sustanciadora emitió un auto de pruebas para contar con mejores elementos de juicio y decidir el conflicto. La Corte recibió las siguientes respuestas: (i) pruebas remitidas por el señor Víctor Guerrero; (ii) informe de la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué; (iii) informe de la Dirección de Espacio Público de la Alcaldía de Ibagué y (iv) respuesta de las concesionarias San Rafael y APP GICA.

Respuesta del señor Víctor Anobel Guerrero Botina

25. Sobre el tiempo que lleva ocupando el espacio público. El accionante aportó una declaración juramentada en la que señaló que ha ocupado el espacio público por alrededor de 24 años junto con una declaración de personas de la zona que dicen conocerlo desde hace dos años. En el mismo sentido, el señor Guerrero Botina entregó una serie de fotografías donde se documentan las condiciones de la caseta El Varientazo. Adicionalmente, en el escrito el accionante informó que no había recibido ninguna oferta de atención del Estado como la reubicación o la formalización. Por último, reiteró el acompañamiento que ha hecho a la prevención del suicidio en asocio con la Alcaldía de Ibagué. Sobre este aspecto el señor Víctor Guerrero adjuntó reconocimientos de la Alcaldía de Ibagué por su labor y constancias de la dotación que le fue entregada. Los reconocimientos y constancias fueron: (i) un diploma de la Fundación rescatando vidas del 10 de septiembre de 2021 que valora su contribución a la prevención del suicidio; (ii) invitación de 22 de septiembre de 2022 de la Alcaldía de Ibagué al accionante, en su calidad de gestor de vida, en la que se le invita a continuar siendo parte de la política de prevención del suicidio y se ofrece una nueva capacitación en esta materia; (iii) reconocimiento del 25 de agosto de 2023 que le hizo la Alcaldía de Ibagué al accionante por su trabajo social; (iv) certificación del 29 de abril de 2024 de la Secretaría de Salud de Ibagué sobre su participación en el curso de primeros auxilios emocionales; y (v)

acta de dotación de la Dirección de Gestión del Riesgo y Atención de Desastres de la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo de la Alcaldía de Ibagué sin fecha, pero que hace constar que el señor Víctor Guerrero recibió elementos de comunicación. Por último, el señor Guerrero Botina anexó una carta remitida en el 2020 a la Alcaldía de Ibagué en la que solicitó que se le arrendara el espacio público y en la que explicó que llevaba ocupando ese lugar desde el año 2000.

26. Sobre su situación socioeconómica. El accionante explicó que su nivel de escolaridad es bachillerato y que con los ingresos de El Varientazo sostiene a su familia conformada por su esposa, sus dos hijos y una persona de la tercera edad. El señor Guerrero Botina señaló que su único ingreso proviene de esa venta informal y que con este debe pagar el arriendo, los servicios públicos, el mercado de su familia y los servicios de energía y gas de El Varientazo. Además, el accionante expuso que tiene ansiedad y que requiere cirugía para una hernia umbilical. Por ello, indicó que si su caseta desapareciera no tendría ingresos, estaría desempleado y su mínimo vital se afectaría. El señor Guerrero Botina explicó que sus trabajadores no tienen salario fijo por las condiciones de informalidad de su venta, pero que ellos y ellas reciben veinte mil pesos (\$20.000) diarios, alimentación e hidratación. En la respuesta se incluyeron los nombres y documentos de identidad de ese grupo de trabajadores.

27. Sobre el estado del proceso policivo. El señor Víctor Guerrero le informó a la Corte que su caseta no ha sido demolida, pero que la Inspección de Policía ya solicitó el apoyo necesario para realizar la demolición y que está pendiente la definición de la fecha. El accionante también reclamó que el proceso policivo inició con el fin de retirar un piso de concreto y terminó con la orden de demolición de toda la caseta. En ese contexto, el señor Guerrero Botina también señaló que la APP GICA ha solicitado el impulso procesal con el fin de que se realice la demolición.

Respuesta de la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué

28. La Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué remitió un escrito a la Corte en el que informó que la demolición no se ha llevado a cabo y que la medida correctiva de demolición y remoción se dirige contra un piso con fresado con placa de concreto según fue descrito en la queja de la APP GICA.

Respuesta de la Dirección de Espacio Público y de la Secretaría de Salud de la Alcaldía de Ibagué

29. La Dirección de Espacio Público de la Alcaldía de Ibagué informó que el señor Guerrero Botina no hace parte del Registro Único de Vendedores Informales de Ibagué y que el plazo para solicitar el reconocimiento de la confianza legítima ante la Alcaldía fue el 30 de junio de 2006. Por esa razón, es que esa entidad no ha ofrecido planes de atención al accionante. La Secretaría de Salud de Ibagué informó que el señor Víctor Guerrero se ha capacitado en el Programa de Formación en Primeros Auxilios Psicológicos que busca formar a la comunidad en las habilidades como primer respondiente ante crisis de salud mental. Del mismo modo, la Secretaría señaló que la Línea Naranja “Yo te escucho” tramita los reportes que hace el señor Víctor Guerrero de personas en crisis de salud mental.

Respuesta de las concesionarias San Rafael y APP GICA

30. Las concesionarias San Rafael y APP GICA explicaron que la concesión actualmente está a cargo de la APP GICA y no de la concesionaria San Rafael. A su vez explicaron que el contrato de concesión les obliga a advertir a las autoridades de usos indebidos del espacio público de las vías nacionales, pero que no tienen responsabilidad alguna en la atención de los vendedores informales que se puedan encontrar en esas zonas. En el traslado de pruebas, la APP GICA señaló que era necesario precisar que el proceso policivo no se dirige solo contra unos pisos de concreto como afirmó la Inspección Novena Urbana de Policía, sino contra toda una ocupación indebida que ha venido desarrollando el señor Víctor Guerrero. Como fundamento de su postura señaló que la concesionaria San Rafael ya había presentado una serie de querellas en las que cuestionaba todas las formas de ocupación que viene realizando el accionante.

Respuesta de la Agencia Nacional de Infraestructura

31. La Agencia Nacional de Infraestructura señaló que no tiene relación con la amenaza o vulneración de los derechos por dos razones. La primera porque solo está encargada de administrar las concesiones y la atención de los vendedores informales corresponde a los municipios. La segunda porque el área que ocupa el accionante es espacio público y por lo tanto el proceso de recuperación es legítimo y no afecta sus derechos. Por último, esta entidad expuso que la Alcaldía de Ibagué no tiene competencia para conceder permisos de

ocupación del espacio público sobre una vía nacional.

. CONSIDERACIONES

Competencia

1. 1. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

2. En el presente caso, Víctor Anobel Guerrero Botina presentó acción de tutela contra la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué, la Secretaría de Gobierno de Ibagué, la Alcaldía Municipal de Ibagué, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Concesionaria San Rafael y la APP GICA. por la violación de sus derechos fundamentales al trabajo; el mínimo vital y móvil de sostenimiento, dignidad humana; igualdad y del principio a la confianza legítima, porque la autoridad policiva y las concesionarias pretenden demoler completamente su caseta informal de venta de bebidas por ocupar el espacio público de una vía nacional. Desde el año 2017, la concesionaria APP GICA viene presentando quejas policivas contra el señor Guerrero Botina en relación con mejoras que él ha realizado a la caseta El Varientazo donde ejerce las ventas informales. En el año 2022 la APP GICA presentó una nueva queja policiva porque el accionante volvió a hacer una mejora a la caseta que consistió en la construcción de una placa de cemento con fresado que se prolongó hasta la vía.

3. En el trámite policivo, el señor Víctor Guerrero aceptó demoler esa mejora, pero, en la verificación del cumplimiento de la orden policiva, la Inspección le exigió que también se demoliera la placa de cemento sobre la que se ubica la caseta El Varientazo. La diferencia de criterios sobre el alcance de la orden policiva se originó en que, durante el proceso policivo, la forma en que se expresó la inspectora impidió que el accionante comprendiera que la Inspección considera que ambos pisos, la mejora y aquel sobre el que se asienta la caseta, debían ser demolidos. Por esa razón, una vez el señor Guerrero Botina comprendió que la orden se dirigía a las dos estructuras, interpuso la tutela pues considera que, si se demuele su caseta, se afectarían sus derechos fundamentales al trabajo, el mínimo vital y la confianza

legítima.

3. Por su parte, la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué consideró que la querella se dirigía contra la placa de cemento que el accionante realizó como mejora y contra la placa de cemento sobre la que se asienta la caseta El Varientazo. Por ello, considera que la tutela no debe ser concedida porque el señor Guerrero Botina se comprometió a demoler ambas estructuras y no lo hizo. Esa circunstancia activa los deberes constitucionales de proteger el espacio público y evitar que se destine al beneficio exclusivo de intereses privados. En ese sentido, los derechos del accionante no se pueden hacer valer por encima del interés general de conservar los bienes del Estado. La APP GICA reiteró que el señor Guerrero Botina no está protegido por la confianza legítima en la medida que la concesionaria inició los trámites policivos desde el año 2017 cuando empezó la ocupación del espacio público. La Alcaldía de Ibagué señaló que no tenía injerencia en las decisiones policivas puesto que las inspecciones de policía tienen autonomía.

4. Con fundamento en lo expuesto y, luego de que se verifique el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos no sin antes precisar que, en la medida que se encontró un problema sobre la claridad de la decisión de la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué, se deberá hacer uso de las facultades del juez de tutela para ir más allá y por fuera de lo pedido y analizar una posible vulneración al debido proceso. En consecuencia, los problemas jurídicos son:

¿Una inspección de Policía vulnera los derechos al debido proceso, trabajo, al mínimo vital y al principio de confianza legítima de un vendedor informal si ordena la demolición de su puesto de venta luego de que él aceptara retirar tan solo una mejora de ese comercio y si lo hizo como consecuencia de la falta de claridad del mensaje emitido por la inspección de policía?

¿Vulnera una alcaldía municipal los derechos al trabajo, mínimo vital y al principio de confianza legítima al no ofrecer medidas de atención para ese comerciante informal ante la eventual demolición de su puesto de ventas con el argumento de que él no se encuentra incluido en el censo de esta población?

5. Como se indicó, para resolver los problemas jurídicos descritos, la Corte inicialmente

examinará si en el presente caso se satisfacen los requisitos de procedencia de la acción de tutela. En caso de que se supere este examen, se pronunciará sobre los siguientes temas: (i) La relación entre el deber de motivación de las decisiones administrativas y el lenguaje claro; (ii) la protección de los derechos de los vendedores informales en procesos de recuperación del espacio público; y (iii) el caso concreto y los remedios.

3. Procedencia de la acción de tutela

7. 7. De conformidad con lo expuesto, el primer asunto a determinar es si la acción de tutela interpuesta por Víctor Anobel Guerrero Botina es procedente.

9. La Sala considera que la postura que se debe acoger es la mayoritaria por tres razones. Primero, esta postura es coherente con lo estipulado en el artículo 105 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante- que señala que los procesos policivos regulados especialmente en la ley, como es el caso de aquellos relacionados con la posesión, la tenencia o la servidumbre, no tienen control jurisdiccional porque las inspecciones de policía actúan como entidades jurisdiccionales. Por el contrario, los actos policivos que están relacionados con la restitución de bienes de uso público y con el desalojo y la demolición de inmuebles que invaden el espacio público sí pueden ser demandados ante los jueces, en concreto, ante la jurisdicción contencioso administrativa quienes se encargan de resolver los conflictos entre las personas particulares y el Estado o entre entidades estatales.

10. Segundo, esta interpretación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es compartida por el Consejo de Estado, que es el órgano judicial de cierre de los asuntos administrativos, es decir, de aquellas relaciones en las que está involucrado el Estado, como es el caso de la recuperación del espacio público. En ese sentido, existe un consenso entre el juez constitucional y el juez natural de lo contencioso administrativo.

11. Tercero, como ha sostenido esta Corporación de manera mayoritaria, la finalidad de las acciones de recuperación del espacio público no es solucionar un conflicto entre un conjunto de partes, sino recuperar un bien del Estado mediante un mecanismo ágil. En desarrollo de ese propósito sí pueden chocar los intereses de otras personas, pero el proceso policivo no tiene la vocación principal de resolver esos choques de intereses. En consecuencia, la Corte

no evaluará la procedencia de la acción de tutela que presentó el señor Víctor Guerrero con base en las reglas de tutela contra providencia judicial porque el proceso policivo que es lesivo a sus derechos no tiene la característica de una decisión jurisdiccional, pues se trata de un caso de recuperación del espacio público.

12. Con esta claridad, la Sala procede a verificar la legitimación por activa como primer requisito de procedencia de la acción de tutela. En línea con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, todas las personas pueden interponer, directamente o a través de un representante, acción de tutela ante los jueces para lograr la protección de sus derechos fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, por particulares. En este caso, el señor Víctor Guerrero presentó la tutela a nombre propio por lo que está legitimado por activa para defender sus propios derechos.

13. Ahora bien, algunas de las pretensiones de la acción de tutela se refieren a la presunta vulneración de los derechos de las personas que trabajan en la caseta El Varientazo. Sin embargo, la acción del señor Guerrero Botina no señala que esté actuando en representación de esas personas. Es por ello que la Sala entiende que la referencia a este grupo de personas se hace con el fin de advertir a las autoridades judiciales que, con las actuaciones desarrolladas por las entidades accionadas, se ven afectados no solo sus derechos, sino también los de otro grupo de personas. La Corte estudiará la necesidad de extender el alcance del amparo a este grupo de trabajadores informales en el capítulo de remedios.

14. Frente a la legitimación por pasiva, el citado artículo 86 establece que la acción de tutela puede dirigirse contra cualquier autoridad pública, que con su acción u omisión amenace o vulnere los derechos fundamentales del accionante o el que esté llamado a solventar las pretensiones, sea una autoridad pública o un particular. El estudio de la legitimación por pasiva se hará de manera separada sobre las entidades accionadas y sobre las entidades vinculadas. La primera entidad accionada es la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué la cual se encuentra legitimada por pasiva por tres razones. La primera porque es una autoridad contra la que se puede presentar la acción de tutela de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución. La segunda porque la Inspección Novena de Ibagué es la autoridad que declaró infractor al accionante y que ordenó el proceso de demolición por el cual el señor Víctor Guerrero considera que están amenazados sus derechos fundamentales. La tercera, es

que la entidad con competencia para decidir sobre las infracciones al uso del espacio público es la inspección de policía conforme a la Ley 1801 de 2016.

15. La segunda entidad accionada es la Alcaldía Municipal de Ibagué y sus dependencias. Esta entidad está legitimada por pasiva porque el accionante reclama la falta de medidas alternativas para continuar recibiendo un ingreso a pesar de la orden de demolición de su caseta. De acuerdo con el anexo técnico número 4 del Decreto 1072 de 2015 que contiene la Política Pública de los Vendedores Informales y que fue adoptado mediante el Decreto 801 de 2022 son las entidades territoriales las encargadas de promover la oferta de atención a vendedores informales y de generar las estrategias de aprovechamiento del espacio público. Esto último implica crear los espacios alternativos para el comercio informal que ocupa el espacio público.

16. La tercera entidad accionada es la Agencia Nacional de Infraestructura quien actúa en el proceso en su calidad de entidad que administra, a través de las concesiones, las vías nacionales. Frente a esta entidad no se cumple la legitimidad por pasiva porque el alcance de su competencia no tiene relación con la garantía de los derechos a la confianza legítima, debido proceso y mínimo vital. La Agencia Nacional de Infraestructura no es la obligada a respetar el debido proceso porque no desarrolló el proceso policivo ni participó de él, ni tampoco es quien debe ofrecer alternativas al señor Guerrero Botina ya que esta responsabilidad está en cabeza de los municipios según la Política Pública de Vendedores Informales.

17. Por último, la cuarta entidad accionada es la Concesionaria San Rafael y la APP GICA. Frente a la primera concesionaria la Sala concluye que esta no tiene legitimación por pasiva porque ya no administra la vía nacional sobre la que está la caseta El Varientazo. Por su parte, la APP GICA sí está legitimada porque está vinculada a la posible vulneración de derechos que alega el señor Víctor Guerrero al ser la entidad que presentó la queja policiva, de ahí que es la interesada en que se realice la demolición de la caseta, y es quien ha buscado procesalmente la efectiva ejecución de esa medida correctiva de carácter policivo. Además, estas concesionarias han impulsado el proceso policivo con base en sus obligaciones contractuales contenidas en el inciso 4° del numeral 6.3 del capítulo II del Apéndice A del Contrato de Concesión 007-2007 celebrado con la ANI. De ahí que esta entidad tenga clara injerencia en la ocurrencia de los hechos que el señor Guerrero Botina

considera vulneraron y amenazan sus derechos fundamentales.

18. Por otra parte, la acción de tutela debe cumplir con el requisito de inmediatez, es decir, la acción debe interponerse de manera oportuna dentro de un término justo y razonable. La jurisprudencia constitucional establece que, cuando entre el hecho que generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental y la fecha de presentación de la acción de tutela hay un periodo prolongado, no se puede descartar de plano el cumplimiento del requisito de inmediatez. Por el contrario, la Corte reconoce que en esos eventos el requisito se puede cumplir porque la afectación de los derechos sea continua y actual, es decir, se mantenga en el tiempo. En este caso, el juez de segunda instancia consideró que la acción de tutela se presentó cerca de un año después de que se emitiera la decisión del proceso policivo por lo que este requisito no se cumple. La Sala no comparte esta decisión por dos razones.

19. Primero, la fecha de la vulneración o amenaza de los derechos no se debe contar desde que se emitió la decisión del proceso policivo. Para ese momento, el señor Víctor Guerrero no temía por una orden de demolición porque él se había comprometido a demoler voluntariamente el piso que extendió hacia la vía y con base en esa comprensión él suponía se había cerrado el conflicto. Como se mencionó en el hecho 5, en la audiencia, el señor Guerrero se refirió solo una estructura pues dijo: “Voy a demoler voluntariamente ese piso”. La claridad de que la Inspección de Policía ordenaría la demolición de toda la caseta llegó el 26 de abril de 2023 y el 12 de julio de 2023 cuando la inspectora realizó inspecciones a El Varientazo e informó que la perturbación persistía porque el accionante debía demoler hasta el piso sobre el que se asienta la caseta y que, en consecuencia, se debía tomar la medida correctiva. Es el 12 de julio de 2023 cuando la Inspección advirtió que iba a solicitar la colaboración de otras autoridades para hacer cumplir su orden de demolición.

20. El 18 de enero de 2023, la Inspección había hecho una primera anotación de que la perturbación persistía, luego, el 16 de febrero de 2023, se realizó una audiencia donde el señor Víctor Guerrero volvió a cuestionar que la perturbación ya se había superado y la inspectora consideró necesario realizar una inspección para poder resolver el conflicto sobre si su orden se había cumplido o no. Finalmente, el 26 de abril de 2023, la inspectora de policía decidió declarar que el incumplimiento continuaba. En ese sentido, la fecha desde la que se debe contar la vulneración de los derechos es el 26 de abril de 2023 y la acción de tutela se presentó el 18 de septiembre de 2023, esto es tan solo seis meses después de esa

verificación. Por lo tanto, la tutela se presentó en un plazo razonable.

21. Ahora, si en gracia de discusión se considera que esa no es la fecha desde la que se debe contar la inmediatez tendría que advertirse que, en todo caso, la amenaza sobre los derechos es actual. El señor Víctor Guerrero es claro en señalar que si se demuele su caseta informal él perdería sus ingresos y se materializaría la vulneración a sus derechos al trabajo, mínimo vital y confianza legítima. En ese sentido, es cierto el riesgo a sus derechos porque la demolición está pendiente de ejecutarse a la espera de la acción de las autoridades, lo que de ocurrir dejaría al señor Guerrero sin su único ingreso. A esto suma que, de acuerdo con la respuesta de la Alcaldía de Ibagué, no se le habían ofrecido medidas de atención al accionante. Por estas razones se encuentra acreditado el requisito de inmediatez.

22. Por último, se debe estudiar si la presente acción de tutela cumple el requisito de subsidiariedad, que exige que la tutela no se utilice como el mecanismo principal para resolver la afectación de derechos cuando existen mecanismos judiciales ordinarios o extraordinarios, a menos que estos no sean idóneos o exista el riesgo de un perjuicio irremediable. En principio, las decisiones previas de la Corte indican que las controversias en contra de los procesos policivos sobre restitución del espacio público se deben tramitar ante la jurisdicción contencioso administrativa. Al mismo tiempo, como lo argumentó el juez de segunda instancia, el señor Víctor Guerrero no presentó recursos contra la decisión policiva. A pesar de estas consideraciones, la Corte considera que el requisito de subsidiariedad se supera por las siguientes razones.

23. Es razonable que el accionante no haya presentado recursos en contra de las decisiones policivas porque él no comprendió, en el momento de la decisión, que estaba obligado a demoler toda la caseta El Varientazo. Para demostrar esta tesis es necesario exponer (i) el contexto en el que la APP GICA y la inspectora comunicaron el mensaje al señor Guerrero Botina; (ii) las condiciones del señor Guerrero para comprender el mensaje; y (iii) la calidad de la explicación de la inspectora de la infracción de la que se le declaró responsable.

25. Así, de esta descripción se puede concluir que: (i) las afirmaciones de la APP GICA no logran clarificar si la querella se dirige contra actos de mejora de la caseta o contra la existencia en sí misma de la caseta porque solo se hace referencia a los pisos y porque la descripción general del problema se encuadró en actos de mejora; (ii) la descripción de la

estructura contra la que se dirige la querella policiva está en un lenguaje técnico de la infraestructura que sí describe dos estructuras que son la placa de concreto sobre la que se asienta la caseta El Varientazo y una placa que se extendió desde la estructura principal; y (iii) la APP GICA no explicó el sentido de su querella en la medida que no detalló en un lenguaje no técnico estas dos estructuras y tampoco explicó cómo es que la querella se dirigía contra unos pisos sin afectar la estructura completa del negocio informal sobre el que se asienta uno de esos pisos de concreto.

26. Ahora, la inspectora novena urbana de policía de Ibagué en su respuesta reprodujo el mensaje que le dio al señor Víctor Guerrero en la audiencia y lo que se aprecia es que ella repitió la descripción que hizo la APP GICA en su querella policiva sin mayor explicación. A su vez, luego de que el señor Víctor aceptara parcialmente su responsabilidad, la inspectora no hizo más consideraciones y señaló que con base en la manifestación del accionante lo declaraba infractor y ordenaba restituir el espacio público sin siquiera detallar en el resolutivo las estructuras que se debían restituir y que por ende serían demolidas. Como se reprodujo en el hecho 5, las órdenes de la inspectora contienen las siguientes expresiones: (a) “imponer medidas correctivas de demolición y remoción de muebles”; y (b) “Conceder al infractor el término máximo de cinco (5) días calendario para que de manera voluntaria restituya el área ocupada”. Ninguna de esas fórmulas detalla los objetos a los que hacen referencia las órdenes lo que dificulta la comprensión.

27. El tipo de destinatario del mensaje emitido por la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué. Como es el caso de la mayoría de las actuaciones administrativas, el destinatario de estas es parte de un público general. El señor Víctor Guerrero hace parte del grupo sociodemográfico mayoritario que conforma la fuerza de trabajo del país, quienes son trabajadores informales con nivel de escolaridad de bachillerato. En ese sentido, el accionante es parte del público general al que se suelen dirigir las autoridades administrativas. A esto se suma que el accionante actuó sin el apoyo de un abogado o abogada, quien podría haber sido un intermediario especializado en el proceso de comprensión. En ese orden, era necesario que la inspectora de policía considerara que el destinatario de su mensaje en el marco de una actuación administrativa era un miembro del público general y que por ello el lenguaje empleado debía poder ser comprendido por cualquier persona.

28. En ese sentido, el lenguaje que era requerido, teniendo en cuenta que el destinatario del mensaje era el público general, es un lenguaje común o claro con la capacidad de explicar o “traducir” el lenguaje especializado o técnico. Esta forma de comunicación es la que se espera de las autoridades administrativas y requiere poder comunicar incluso ideas complejas en formas asertivas y directas para el receptor del mensaje. La ausencia de este tipo de lenguaje se traduce en un problema de comunicación entre la autoridad, representada por la Inspección de Policía, y el señor Víctor Guerrero Botina como ciudadano.

29. La calidad del mensaje de la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué. Los y las funcionarias del Estado producen constantemente mensajes para distintos públicos como sus colegas, otras entidades del Estado y, especialmente, la ciudadanía y habitantes del país. A pesar de esa diversidad de públicos, el mismo Estado colombiano ha encontrado que el tipo de lenguaje que se emplea no varía según el público y que los y las funcionarias del Estado suelen hablar en lenguajes técnicos o burocratizados, lo que se traduce en la imposibilidad de que las personas hagan efectivos sus derechos. Por lo anterior, existe una necesidad claramente identificada de que el Estado maneje un lenguaje que sea claro para sus diferentes audiencias. El lenguaje claro se requiere tanto en la comunicación escrita como en la oral e implica tener en cuenta quién es el receptor del mensaje, y cuáles sus expectativas, necesidades y condiciones socioeconómicas.

30. Como contraposición al lenguaje claro, se encuentra el lenguaje técnico y especializado. Al respecto, si bien la Sala reconoce que tanto el derecho como otras disciplinas necesitan de este tipo de lenguaje, también entiende que es necesario que este lenguaje técnico esté acompañado de expresiones en lenguaje común que acerquen el significado de las palabras a los ciudadanos en general. Otro de los elementos que afectan la comprensión de los mensajes de las autoridades por parte de la ciudadanía es el uso de formas rituales, esto es, expresiones o formas de comunicar que se replican una y otra vez dentro de un grupo de personas especialistas cuyo significado solo entienden quienes están habituados a escucharlas de manera repetitiva, pero que directamente no tienen un significado claro para cualquier persona.

31. Este contexto es relevante porque, en el caso que ahora revisa esta Sala, el escrito y la expresión oral de la inspectora novena de policía de Ibagué desafortunadamente incurrió tanto en un lenguaje técnico-especializado como en unas fórmulas rituales que, dado el

hecho de que el señor Víctor Guerrero no interactúa constantemente con ese tipo de lenguaje y dado el contexto en el que se expresaron los mensajes, terminó en un malentendido sobre el alcance de la decisión. Así, el accionante entendió que únicamente debía demoler la última mejora y tampoco comprendió que, de no demoler la totalidad de sus construcciones, estas serían demolidas. Esta confusión se dio por la ausencia de un lenguaje claro, que se evidencia en los siguientes aspectos del mensaje entregado en la audiencia en que se declaró como infractor al señor Guerrero Botina. Primero, la inspectora se limitó a repetir la fórmula técnica que usó la APP GICA para referirse a las estructuras contras las que se dirigía la querella. Así, tal como se señaló en el hecho 4, la inspectora afirmó que la infracción consistía en la construcción de “un piso con fresado y una placa en concreto con un espesor de 0.10 aproximadamente con una longitud de 7 por 2.5 metros, prologándose desde el paral de la cubierta a 200 metros hacia la vía que conduce al Totumo”. Esta referencia no estuvo acompañada de una explicación en un lenguaje accesible para el señor Víctor Guerrero.

32. Segundo, la motivación de la decisión usó una fórmula ritual que fue “considerando lo manifestado por el señor encontramos que está incurriendo en el comportamiento que afecta la integridad urbanística, señalado en el artículo 135, literal A numerales 1 y 3 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”. Esa fórmula ritual fue acompañada solo con la reproducción de los artículos legales sin ninguna traducción a un mensaje accesible para el señor Guerrero Botina, ni con una explicación de qué era lo que la inspectora entendía de lo que había manifestado el señor.

33. Por lo tanto, es plenamente válido que el señor Guerrero Botina no haya entendido que la decisión policiva se extendía al deber de retirar toda su caseta o al menos ambos pisos de concreto, el que extendió como forma de terraza y el que soporta la caseta, por las siguientes razones. Primero, la APP GICA encuadró su querella policiva en el concepto de “mejora” lo que es contrario a la idea de que la querella se dirigía contra estructuras que existían previamente. En concreto, en la querella, la APP GICA indicó que esta se dirigía en contra de “un piso con un espesor de 0.10 aproximadamente con una longitud de 7 por 2.5 metros, prologándose desde el paral de la cubierta a 200 metros hacia la vía que conduce al Totumo”. Segundo, la APP GICA argumentó su querella en lenguaje técnico y especializado. Tercero, la inspectora no explicó, en un lenguaje accesible al accionante, los términos técnicos de la infraestructura y el lenguaje jurídico que usó para fundamentar su decisión ni

tampoco incluyó en el resolutivo los objetos que debían ser retirados del espacio público. Cuarto, el lenguaje con el que la inspectora se dirigió al señor Víctor Guerrero no tuvo en cuenta que él no estaba siendo representado por abogado y que hace parte de un público general que no suele usar lenguaje técnico propio del derecho y de la infraestructura. Quinto, la inspectora no advirtió que no se estaba comprendiendo que la diligencia trataba contra dos estructuras cuando el señor Guerrero aceptó parcialmente su responsabilidad y usó el singular para referirse al piso que iba a retirar. Las palabras del señor Guerrero fueron: “voy a demoler voluntariamente ese piso”.

34. Todos estos problemas de lenguaje explican que el accionante no haya presentado recursos, pues no comprendió que el alcance de la decisión policiva se extendía a todo su negocio. La literatura sobre lenguaje claro ha reconocido que una consecuencia básica del lenguaje oscuro es que las personas administradas no logran controvertir las decisiones que les afectan. Así, cuando hay abuso del lenguaje técnico, jurídico y especializado suelen cometerse errores y generarse malas comprensiones que afectan la capacidad de cuestionar las actuaciones de las autoridades administrativas. En ese sentido, declarar como improcedente la acción de tutela del señor Víctor Guerrero por no presentar los recursos contra la decisión policiva es equivocado e implica imponerle una carga desproporcionada.

35. Ahora, como último argumento para que se supere la subsidiariedad está que el señor Víctor Guerrero no puede acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa porque requiere de un remedio más urgente. Ello pues, si se demuele la totalidad de su negocio sin darle una alternativa, perdería un ingreso vital tanto para él como para su familia, de la que hace parte, además, una adulta mayor. La Sala reitera, también que se trata de un vendedor informal en condición de vulnerabilidad según el SISBEN.

36. Por todo lo anterior, la acción de tutela presentada por el accionante satisface los requisitos generales de procedibilidad. Por lo tanto, la Sala procederá a desarrollar las siguientes temáticas: (i) la relación entre el deber de motivación de las actuaciones administrativas y el lenguaje claro; (ii) la tensión entre el deber de protección del espacio público y los derechos de los vendedores informales; (iii) el caso concreto y sus remedios.

4. La relación entre el deber de motivación de las decisiones administrativas y el lenguaje claro

37. Dado que la forma en que se motiva y exponen las decisiones administrativas es una cuestión relevante para resolver el caso, en esta sección, la Sala expondrá las reglas relacionadas con el deber administrativo de motivar las decisiones y su relación con el lenguaje claro. La Corte Constitucional ha señalado que las autoridades administrativas tienen el deber de motivar sus actos de tal manera que expliquen las razones por las cuales se toma cierta decisión. El deber de motivar no se limita a la presentación de argumentos, sino que exige que estos sean suficientes para justificar la determinación adoptada. Una motivación es suficiente en la medida que expresa los hechos y las justificaciones jurídicas de carácter particular y concreto que hacen necesario que la decisión de la situación sea la que plantea la administración y no otra. Si las autoridades administrativas no justifican de manera suficiente sus decisiones vulneran los siguientes principios y derechos constitucionales:

1. 1. La cláusula del Estado de Derecho del artículo 1 de la Constitución que busca evitar la arbitrariedad y que obliga a que las autoridades respeten la ley.
2. 2. El derecho al debido proceso del artículo 29 de la Constitución porque sin una motivación suficiente las personas no pueden discutir las decisiones de las autoridades administrativas puesto que no comprenderían cuáles son los argumentos por los que recibieron una decisión desfavorable y qué responder ante ellos.
3. 3. El principio democrático de los artículos 1, 123 y 209 de la Constitución que busca que las autoridades rindan cuentas ante los ciudadanos y los asociados al Estado colombiano.
4. 4. El principio de publicidad del artículo 209 de la Constitución que exige que las personas conozcan las acciones del Estado y que puedan cuestionarlas.

38. Es así como la motivación suficiente es un deber de la autoridad que, si se vulnera, impide el ejercicio de los derechos de los afectados por las autoridades administrativas, especialmente, el del debido proceso. En caso de que un acto administrativo no se motive suficientemente debe volver a emitirse con una motivación adecuada. Ahora, si bien la Sala reconoce que, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial, es evidente que el deber de motivación incluye un criterio de suficiencia, también considera importante señalar, en esta ocasión, que de dicho deber también se desprende una carga de claridad en las decisiones judiciales y administrativas.

39. Como señaló esta providencia en el estudio del requisito de subsidiariedad, en ocasiones, la forma en que las autoridades administrativas se expresan no es lo suficientemente clara como para que las personas que son destinatarias de sus decisiones les entiendan. Esta falta de claridad va más allá de una cuestión de estilo, ya que puede tener repercusiones graves, como imposibilitar el ejercicio de los derechos que tienen las personas ante la administración y sus actuaciones. Así pues, la posibilidad de que, con una decisión en lenguaje estrictamente técnico, la administración afecte los derechos fundamentales de las personas es un asunto que, a través de esta decisión, la Sala busca resaltar para evitar que siga sucediendo.

40. Desde la perspectiva administrativa, las actuaciones de la administración tienen la carga de ser claras. Esta es una exigencia general de la motivación que ofrece la administración que se deriva de los principios de publicidad y transparencia que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenidos en el artículo 3. En ese sentido, no se puede asegurar un verdadero buen gobierno si la información y las decisiones que produce el Estado no pueden ser comprendidas por los ciudadanos y personas sujetas al poder del Estado en general.

41. La claridad de las decisiones es tan esencial para la actuación de las autoridades administrativas que las normas y la jurisprudencia administrativa la contemplan de forma explícita para diversas actuaciones. Así, frente a las actuaciones sancionatorias, el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo indica que la autoridad administrativa debe señalar las razones por las que se considera que la persona es responsable de una falta con “precisión y claridad”. Por su parte, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional establecen que los actos que tienen efectos particulares, como puede ser la decisión de remoción de un cargo público, tienen la carga exponer sus razones de manera precisa y clara como parte del deber de motivación que se espera de los actos de la administración. En ese sentido, de manera general y particular, el derecho administrativo entiende que los actos de la administración no solo deben estar fundamentados, sino que esa fundamentación debe ser comprensible.

42. A nivel interamericano, la CIDH y Corte Interamericana de Derechos Humanos también han reconocido que asegurar que las personas comprendan las razones que ofrecen las autoridades es esencial. La CIDH, por ejemplo, ha llamado a que cuando los Estados invierten

en programas para poblaciones específicas como los niños, niñas y adolescentes también incluyan estrategias para comunicar en lenguaje claro. Por su parte, la CorteIDH en el caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador señaló que la motivación tiene como propósito exteriorizar la justificación para llegar a una conclusión. En ese sentido, las personas tienen derecho a recibir una motivación suficiente que tiene como propósito que los interesados conozcan las razones de la decisión que afecta sus derechos. En ese sentido, la motivación está estrechamente relacionada con que las personas logren entender, ya que la comprensión es un presupuesto para poder conocer la justificación de una determinación.

43. El deber de claridad en las comunicaciones del Estado, especialmente en las decisiones administrativas, ha sido reconocido por el Gobierno nacional a nivel de política internacional y de política pública nacional. A nivel internacional, Colombia suscribió la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública cuyo objetivo es lograr que la acción estatal genere “un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas” en un marco democrático. Aunque este es un instrumento de derecho blando, muestra el compromiso del Gobierno con una rendición de cuentas de la administración que pasa por transmitir mensajes en “lenguajes comprensibles”. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación -DNP- aprobó un documento CONPES en el 2013 en el que estableció la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano y que definió como un objetivo de la administración el lenguaje claro. En esa política se definieron tres estrategias para avanzar este objetivo de política pública como documentos explicativos sobre lo que este estilo implica y un laboratorio para la traducción de documentos oficiales a un lenguaje cercano al ciudadano.

44. Este esfuerzo se ha extendido a todo el Estado en un compromiso serio por asegurar esta garantía de los ciudadanos a comprender las decisiones que les afectan. Muestra de ello es la adherencia del Congreso de la República o del Consejo de Estado, junto con otras entidades estatales a la Red de Lenguaje Claro que promueve el uso de este estilo de comunicación.

45. Desde la perspectiva constitucional, la falta de claridad de las actuaciones administrativas, cuando se da en un grado significativo, implica una violación del derecho al debido proceso y al deber de motivación. Esto significa que no toda dificultad en la comprensión o en la claridad de un mensaje de la administración afecta representativamente los derechos previamente mencionados. Por el contrario, para que se genere una violación de

estos derechos se requiere que la falta de claridad sea grave hasta el punto en que se hace imposible ejercer los derechos o la motivación resulta imposible de comprender. Así, por ejemplo, en la sentencia SU-917 de 2010 la Corte analizó el contenido del principio de publicidad y el deber de motivación en las actuaciones administrativas en un caso de falta de motivación en la decisión de retiro de un servidor público en provisionalidad. Allí se precisó que la publicidad y la motivación incluyen la claridad:

La publicidad que se refleja en la motivación constituye una condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de Derecho, pues es claro que la sociedad en general y el administrado en particular tienen derecho a estar informados no sólo de las decisiones adoptadas por los poderes públicos, sino a conocer con claridad las razones que le han servido de sustento.

46. Así la oscuridad del lenguaje, especialmente dada por el exceso de lenguaje técnico y la ausencia de su explicación, termina por impedir que las personas que son parte de los procesos o actuaciones administrativas comprendan el sentido del conflicto al punto en que les puede resultar ajeno. Por lo menos en dos escenarios se puede presentar esta violación del debido proceso y del deber de motivación. El primero es cuando el lenguaje empleado es tan inaccesible a la persona que hace imposible el cumplimiento. Esto significa que la persona no comprende qué debe hacer o dejar de hacer para cumplir con la determinación o para hacerlo debe incurrir en el costo de contar con un intermediario especializado que facilite la comprensión, a pesar de que ese proceso administrativo no requiere de apoyo de personal especializado como un abogado. Este es un escenario de violación del debido proceso porque expone a la persona a incurrir en incumplimientos que acarreen sanciones o consecuencias procesales o sustantivas desfavorables que no se dan por su desinterés en cumplir la decisión, sino porque la orden les resulta incomprensible.

47. El segundo escenario ocurre cuando el lenguaje es tan inaccesible que anula la posibilidad de controvertir las decisiones que otorga el debido proceso. Si el lenguaje es tan oscuro que la persona no puede comprender la decisión administrativa, y esa incomprensión se constata, hay una violación al debido proceso porque entonces ese ciudadano o persona afectada por la decisión no podría controvertir las órdenes o las razones dadas por la autoridad administrativa.

48. El deber de claridad es especialmente importante en los trámites en los que las personas acuden a la administración sin abogado o abogada porque este tipo de procesos buscan un diálogo más directo con la ciudadanía. Además, son procesos en los que las personas están expuestas a un mayor riesgo de mala comprensión ya que se enfrentan a las diligencias con sus propias capacidades y sin la intermediación de personal especializado.

49. Ahora, cuando se alega una vulneración de derechos fundamentales por la falta de claridad de la decisión administrativa, el juez debe verificar al menos dos elementos. El primero es el texto o la expresión oral en sí misma de la autoridad. Aquí se debe indagar por elementos que afectan la claridad de la comunicación como son: (i) la falta de coherencia argumentativa; (ii) el exceso de lenguaje técnico o la falta de explicación a lenguaje común de esos conceptos especializados; (iii) el uso excesivo y sin explicación de latinismos; (iv) el uso de fórmulas rituales sin su explicación; (v) el uso de términos excesivamente técnicos para referirse a los actores de los procesos, entre otros. Es necesario precisar que esta no es una indicación de un ideal de escritura o de una refinación del lenguaje con el que deban escribir las autoridades. Por el contrario, se trata de apreciar el grado en el que el uso de las diversas formas de escribir o expresarse oralmente terminan por facilitar o dificultar la comprensión. Frente a esto último habrá que verificar que exista una verdadera imposibilidad de comprender.

50. Ahora, a partir de las enseñanzas del lenguaje claro, el segundo elemento que se debe verificar es si el receptor del mensaje fue considerado a la hora de elaborar el mensaje, es decir, si el emisor tuvo en cuenta a las personas que son sujetos de la decisión administrativa. Ello pues, tal y como sucede con la comunicación, la claridad de las decisiones no es un asunto objetivo, sino subjetivo. En procedimientos administrativos, dado que la mayoría de los trámites no requieren la representación de un abogado, el mensaje debe estar escrito de tal manera que sea comprensible para la ciudadanía en general. Este es un público que no necesariamente está familiarizado con el lenguaje técnico propio de las actuaciones del Estado. Esto también implica que se deberá analizar si el receptor del mensaje son los niños, niñas y adolescentes, quienes pueden requerir que las autoridades se dirijan a ellos y ellas en un lenguaje propio para su edad o una persona con algún tipo de discapacidad que sea relevante para la comprensión del mensaje.

51. Del mismo modo, la idea de que el receptor de los mensajes de la administración es un

público general también implica reconocer que las personas usan lenguajes diferentes según los espacios en los que desarrollan su vida. Esto no quiere decir que haya lenguajes mejores o superiores a otros, sino que la administración debe considerar que cada público al que se dirige hace un uso específico de la lengua. Esto hace necesario que los mensajes estén diseñados para llegar a diversos públicos o que haya un mensaje focalizado a ciertos grupos, como puede ser el que se requiere para comunicar programas o decisiones para grupos poblaciones particulares.

52. Pero entonces, ¿qué es y en qué consiste el lenguaje claro? Existen diversas definiciones que varían según el propósito de quien la propone y según si consideran la escritura solamente o también incluyen la oralidad. Esto se debe, en parte, a que el lenguaje claro es un movimiento y no una estandarización rígida sobre las formas de escritura y oralidad. Algunas definiciones simplificadas hablan del lenguaje claro jurídico como aquel que es “cuidado, sencillo y comprensible”. Otras definiciones más complejas dividen entre lo escrito y lo oral y resaltan la transparencia, lo correcto, lo eficaz, lo concreto, lo útil, lo preciso y lo fácil de comprender de los textos y expresiones orales que aseguran el lenguaje claro. El lenguaje claro puede exigir economía lingüística, una forma específica de construir oraciones y un diseño pensado para que los textos sean leídos.

53. El lenguaje claro también hace reflexiones sobre un cambio en la cultura jurídica que abandona su interés completo por una fidelidad estricta a la ley y se preocupa por lograr que el mensaje se comprenda. Este tipo de lenguaje también propone que los textos y las expresiones orales deben estar construidas de tal manera que no solo se entiendan, sino que le permitan al receptor de los mensajes hacer una idea propia sobre lo que se comunica y plantearse un curso de acción ante esa información. El lenguaje claro jurídico también llama a un cambio en la lógica de la actuación administración en el que el centro es el ciudadano y su capacidad de interactuar con el Estado y defender sus derechos. Al mismo tiempo, el lenguaje llano invita a reflexionar sobre cómo la claridad en las actuaciones administrativas solo se logrará si, junto con el cambio de lógica, hay una preparación de los y las funcionarios del Estado para poder escribir y expresarse de forma directa, concreta, precisa y útil.

54. En conclusión, el deber de motivación de las actuaciones administrativas exige tanto que la argumentación sea suficiente como que sea clara. En ciertas ocasiones la falta de claridad puede ser lo suficientemente grave como para que se afecte el derecho al debido proceso y

se incumpla la carga de motivación. Esos escenarios, entre otros posibles, son cuando la incomprensión lleve a que sea imposible cumplir sin la ayuda un personal especializado externo que explique la decisión o cuando el nivel de claridad es tan poco que la persona no podría hacerse un juicio sobre cómo controvertir la decisión administrativa. Para ampliar el entendimiento sobre la relación entre motivación, debido proceso y claridad una herramienta útil es el lenguaje claro que requiere, no obstante, formar a los funcionarios del Estado en esta materia. Del mismo modo, para incluir la claridad en las actuaciones del Estado se necesita un cambio de lógica a la hora de comunicarse que ponga al ciudadano y a la persona en el centro del mensaje.

55. El derecho constitucional se encarga de la protección de los derechos fundamentales y de evitar los abusos del poder. En la medida que este regula aspectos de la vida social que son esenciales para que las personas que habitan el país convivan pacíficamente, el conflicto entre diferentes intereses y objetivos de la comunidad es usual y es labor del derecho constitucional mediar entre ellos. Los procesos de recuperación del espacio público que está ocupado por comercios y ventas informales son uno de esos escenarios en los que varios intereses se encuentran. En concreto, por un lado, está el mandato constitucional de proteger la integridad del espacio público que se encuentra establecido en el artículo 82 de la Constitución y, por el otro, están los derechos fundamentales al trabajo, el mínimo vital y la confianza legítima de los vendedores o comerciantes informales que podrían verse lesionados si son retirados forzosamente del espacio público.

56. Este no es un conflicto, como a veces pareciera entenderse, entre el interés general y un interés privado o particular. Así fue presentado en la sentencia T-152 de 2011, a pesar de que, al menos, desde la sentencia T-396 de 1997 se explicó que no se podía alegar el interés general en contra de los derechos de los vendedores informales. Lo cierto es que el acuerdo social que tenemos en Colombia, y que está representado por la Constitución 1991, se preocupa tanto porque el espacio público pueda ser usado por todos y todas, como porque las actuaciones del Estado no lleven a que las personas no puedan trabajar, pierdan su capacidad de ingreso o vean defraudada la confianza que tenían en la forma en que se comportaba el Estado. El hecho de que para nuestra sociedad ambos intereses sean valores sociales demuestra la calidad de nuestra democracia y su respeto por la dignidad de todas las personas. En todo caso, esta Corte ha establecido formas en que se resuelve el choque entre ambos intereses que ahora se procede a explicar.

57. Lo primero que se debe comprender es la recuperación del espacio público no es un interés absoluto. Por el contrario, la protección del espacio público se encuentra limitada por los derechos a la confianza legítima, el trabajo y el mínimo vital de las personas que ejercen el comercio informal en dicho espacio. Dicha limitación se encuentra justificada en el hecho de que se trata de una población que es vulnerable económicamente, en la medida que sus ingresos no son constantes y su economía puede empeorar fácilmente.

58. Así pues, el primer límite al deber de protección del espacio público es el principio de confianza legítima, que exige que los vendedores informales que creían que su actividad comercial era válida porque la conducta del Estado así lo hizo creer no sean desalojados de un momento para otro, es decir, intempestivamente. Para que un vendedor informal esté protegido o protegida por la confianza legítima se requiere que cumpla los siguientes requisitos:

1. 1. Que haya desarrollado la actividad comercial informal antes de que la autoridad inicie el proceso de recuperación del espacio público.

2. 2. Que desarrolle la actividad comercial informal de buena fe, la cual podrá probar con pronunciamientos o la normatividad expedida por los concejos municipales o de las juntas administradoras locales, el pago de impuestos y de servicios públicos, las licencias o permisos concedidos por la administración, promesas incumplidas por la administración y la tolerancia al uso del espacio público por parte de la administración.

59. Más allá de lo anterior, para la Corte, hay una violación del principio de confianza legítima si la administración (i) actúa de manera intempestiva; (ii) actúa sin dar aviso previo o sin un trámite administrativo en donde se respete el debido proceso; (iii) no evalúa cuidadosamente las circunstancias de las personas dedicadas al comercio informal y la administración se abstiene de ofrecerles alternativas de subsistencia. La jurisprudencia constitucional señala que las alternativas que se pueden ofrecer son diversas, entre las que se encuentran: el acceso a programas de formación para lograr la vinculación formal y digna de las personas desalojadas, el acceso a créditos, la reubicación y el pago de las mejoras hechas al comercio informal que se está desalojando.

60. El segundo límite son los derechos al trabajo y al mínimo vital. La Corte ha entendido que cuando por la acción del Estado una persona pierde su única fuente de ingresos, tiene que

asumir una carga que no es su responsabilidad: conseguir una nueva fuente de ingresos. Es por ello que la Corte exige que, cuando se vaya a retirar a un vendedor informal del espacio público, se ofrezcan alternativas económicas para su subsistencia. Así lo señaló la Sala Plena en la sentencia C-211 de 2017. Cuando la alternativa de subsistencia que se ofrece es la reubicación, esta debe asegurar que el nuevo lugar cuente con condiciones similares que garanticen que sus necesidades básicas podrán ser cubiertas. Ahora, cuando un vendedor informal va a ser desalojado, se le debe garantizar el debido proceso, lo que incluye que exista una autorización judicial o policiva para realizar ese procedimiento. Además, las medidas de atención deben estar preparadas previo al desalojo para que una vez se desaloje a la persona se implementen estas políticas de atención de manera inmediata.

61. En conclusión, entre el interés de proteger el espacio público y el de garantizar el trabajo, mínimo vital y confianza legítima de los vendedores informales, existe una tensión. Para resolver dicha tensión la Corte ha diseñado una serie de reglas que en general exigen que no se desaloje a esta población de manera intempestiva y sin ofrecer alternativas de subsistencia. Cualquier acción que no cumpla con estos requisitos está prohibida constitucionalmente por su lesión a los derechos fundamentales de la población que se dedica al comercio informal en el espacio público.

6. Caso concreto

62. La Corte debe resolver el caso del señor Víctor Guerrero Botina quien alega llevar ocupando el espacio público de una vía nacional durante 24 años. Durante ese tiempo, la administración no reprochó su conducta y, por el contrario, lo incorporó al programa de prevención del suicidio en la zona del Puente de la Vida. La concesionaria de la vía nacional donde se ubica la caseta informal El Varientazo del señor Guerrero Botina, viene, desde el año 2017, presentando querellas policivas por las mejoras que él le hace a la caseta. La concesionaria, APP GICA, alega que su intervención inició desde que empezó la ocupación del espacio público, afirmación que es contraria al relato de los escritos del señor Guerrero. La autoridad policiva, por su parte, solo actuó frente a esas querellas una vez y lo hizo respecto a una querella interpuesta por las mejoras que se realizaron en la caseta.

63. En concreto, el primero de agosto del 2022, la APP GICA presentó una querella por dos estructuras de concreto: el piso sobre el que se asienta la caseta y el piso adicional que el

accionante extendió desde la caseta hacia la vía nacional. En ese mismo año fue que la inspectora novena urbana de policía de Ibagué realizó una audiencia como consecuencia de esa querella y, luego de que el señor Víctor Guerrero aceptara responsabilidad, lo declaró infractor y le ordenó restituir el espacio público bajo la advertencia de que si no lo hacía se realizaría una demolición. Sin embargo, existe una controversia sobre si el señor Guerrero Botina aceptó la responsabilidad sobre ambos pisos de concreto o solo sobre la extensión que hizo desde la estructura principal hacia la vía nacional. El último aspecto del conflicto que debe resolver la Corte es la solicitud que hizo el señor Guerrero Botina de no ser desalojado sin ninguna alternativa de subsistencia.

64. Aunque el señor Guerrero presentó la acción de tutela por los derechos al trabajo, mínimo vital y principio de confianza legítima, la Sala considera necesario hacer uso de sus facultades de para ir más allá y por fuera de lo pedido (*ultra y extra petita*) que permiten que los jueces de tutela fallen más allá de lo que las personas solicitan. Esto se debe a que, al revisar los fallos de tutela de primera y segunda instancia, se pudo constatar que existe una diferencia entre lo que el señor Guerrero Botina aceptó, en el sentido de que la responsabilidad que asumió en el proceso policivo era parcial y no implicaba la demolición de su caseta, sino únicamente de la placa más reciente de concreto. Como se advirtió en el análisis de subsidiariedad, esto se debe a problemas de claridad en el mensaje que transmitió la inspectora y que, como se mostrará a continuación a partir de las consideraciones generales hechas previamente, conllevan a una violación del debido proceso por indebida motivación.

65. El conflicto sobre el debido proceso en el trámite policivo. Como se indicó en los fundamentos 37 y siguientes el deber de motivación es una garantía del debido proceso y por ello se exige que la motivación de las actuaciones administrativas sea clara y suficiente. La Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué violó ese deber de motivación en dos dimensiones. En la primera, no ofreció una motivación clara y, en la segunda, no argumentó suficientemente, lo que agravó la falta de claridad.

66. Primera dimensión: la falta de claridad. En cuanto a la falta de claridad se retoman las consideraciones de los fundamentos 49 y siguientes en donde se explica que se requiere verificar el contenido de la expresión o texto de la autoridad y luego si el receptor del mensaje fue considerado cuando se elaboró el mensaje. Además, se mostrará que el grado

de falta de claridad es grave y que es comprobable que el receptor no comprendió el mensaje. El mensaje de la autoridad administrativa que se evalúa corresponde al descrito en los hechos 4 y 5 que está dividido en dos partes. La primera hace referencia a la reproducción de la descripción de los pisos que hizo la APP GICA en su querella policiva que fue la siguiente:

“un piso con fresado y una placa en concreto con un espesor de 0.10 aproximadamente con una longitud de 7 por 2.5 metros, prologándose desde el paral de la cubierta a 200 metros hacia la vía que conduce al Totumo”

La segunda corresponde a la justificación que dio la inspectora para declarar infractor al señor Víctor Guerrero, la cual fue:

“Considerando lo manifestado por el señor encontramos que está incurriendo en el comportamiento que afecta la integridad urbanística, señalado en el artículo 135, literal A, numerales 1 y 3 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual contempla:

A. A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:

1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.

(...)

3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público

El despacho decide:

PRIMERO: declarar infractor al señor Víctor Anobel Guerrero Botina (...).”.

67. El contenido de la expresión de la inspectora tiene tres elementos que afectan la claridad. Por una parte, hay un lenguaje técnico que consiste en que la inspectora describió la infracción que cometió el señor Víctor Guerrero en los mismos términos que lo hizo la APP GICA. Esa entidad privada empleó un lenguaje técnico de la infraestructura que fue reproducido en el párrafo anterior. Además, la APP GICA encuadró su querella en el concepto

de mejoras porque reportó en el hecho segundo de ese documento que el inspector vial “se percató de una mejora en el predio” del señor Víctor Guerrero. Esto último genera confusión sobre si la querella se dirigió contra la estructura nueva o contra la previamente existente. Al mismo tiempo, la inspectora usó lenguaje jurídico especializado para justificar su decisión de declarar infractor al señor Víctor Guerrero.

68. Fue así como la argumentación solo incluyó una reproducción de las normas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. En ese sentido, la motivación se limitó a señalar como fundamento probatorio lo dicho por el accionante y establecer como análisis normativo la reproducción de los artículos del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, tal y como se mostró en la cita del fundamento 67. Esto implica que la motivación se dio en un nivel especializado porque se usaron los términos del derecho administrativo y urbanístico que contiene el artículo citado.

69. Por otra parte, ese elemento técnico por sí solo no genera la falta claridad, sino que a esto se suma que la inspectora no añadió una explicación sobre el lenguaje técnico. La inspectora no estaba obligada a no usar lenguaje técnico con el fin de asegurar el rigor jurídico. La Inspección podía reproducir literalmente la razón de la querella, pero tal y como se señaló en el fundamento 30, para poder expresarse con claridad, sí es necesario que ese lenguaje técnico, que puede asegurar la precisión, se explique en forma accesible para la persona que es parte de una actuación administrativa y que no suele comunicarse en ese lenguaje.

70. El tercer elemento, descrito en el fundamento 49 corresponde a que la inspectora no solo fundamentó su decisión con lenguaje técnico, sino que empleó también una fórmula ritual. Esa fórmula ritual está compuesta por dos partes. La primera, previamente citada en el fundamento 66, es la afirmación que dice que se declara al accionante como infractor “considerando lo manifestado por el señor (Víctor Anobel Guerrero Botina)”. La segunda, también citada en el fundamento 66, corresponde a una transcripción de la norma que sirve como justificación para considerar al señor Guerrero Botina como responsable de la infracción.

71. El problema de claridad radica en que el mensaje de la decisión de la Inspección Novena Urbana de Policía quedó implícito y no se presentó de manera literal. La Sala entiende que, a

través de esa fórmula ritual, la inspectora pudo querer expresar que el señor Guerrero Botina había asumido su responsabilidad por haber construido los dos pisos de concreto (sobre el que se asienta la caseta y el que él extendió desde la caseta hacia la vía) y que la construcción de esas dos estructuras configura una infracción urbanística está contemplada en un artículo del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

72. Sin embargo, el que la inspectora haya dejado implícito su mensaje complica su comprensión, dada la forma en que se expresó el señor Guerrero. Cuando él aceptó su responsabilidad afirmó: “voy a demoler voluntariamente ese piso”. Así, en principio, el accionante hizo referencia solo a una de las estructuras y, como la inspectora no explicó plenamente su razonamiento, no se puede saber ciertamente cómo entendió ella la declaración del accionante. Por una parte, es posible que lo que haya sucedido es que ella entendió que las palabras que dijo el accionante implicaban que aceptaba la responsabilidad por los dos pisos que tenía su caseta o, por otra parte, es posible que la inspectora haya comprendido que Guerrero Botina aceptó su responsabilidad solo por uno de los pisos, pero en su criterio estaba plenamente demostrado que él era responsable por la construcción de ambas estructuras.

73. Es así como el reproche que se está haciendo no es porque la inspectora tenga o no la razón jurídica en este conflicto, sino porque la forma en la que lo dijo no fue lo suficientemente clara para que se entienda todo lo que quería transmitir con esa fórmula ritual. Esa es una imposibilidad para cualquier lector en la medida en que no se dejaron los elementos para descifrar el significado ni de forma literal ni por inferencia. A continuación, se demostrará que el receptor del mensaje no fue considerado cuando se elaboró el mensaje porque la inspectora olvidó que el destinatario de su actuación administrativa, como es la regla general, es parte de un público general y que, en ese sentido, el mensaje debe ser tan claro que cualquier tipo de audiencia lo pueda comprender.

74. Así, la inspectora de policía no tuvo en cuenta que, como se mostró en los fundamentos 27 y 28, el destinatario del mensaje era un miembro de la sociedad general. Esto aplica tanto en abstracto, ya que la mayoría de las actuaciones administrativas se dirigen a este tipo de público, como en concreto, porque el señor Guerrero Botina es parte de ese grupo de destinatarios. A esto se suma que como sucede en la mayoría de los procesos administrativos, el accionante actuó sin representación jurídica. Por lo tanto, la falta de

explicación de las expresiones técnicas en un lenguaje claro hace razonable pensar que no se comprendiera el mensaje.

75. En segundo lugar, al lenguaje técnico se le añadió otro elemento que complejizó la claridad de la decisión y es la falta de desarrollo explícito del mensaje que se quería transmitir. Justamente el problema de comunicación radicó en que la inspectora debió justificar su decisión, pero de manera opuesta a ello, utilizó una estrategia que dejaba implícito el significado de lo que quería expresar durante la actuación administrativa. Esto fue descrito en el fundamento 71. Es así como ante un lenguaje técnico o especializado, la inspectora añadió otro elemento que hacía más difícil comprenderlo, como es que el señor Víctor Guerrero tenía que inferir el significado de lo que la inspectora quería decir. Todo esto resultó en que el mensaje no fuera comprendido.

76. Algunos de esos mensajes implícitos pueden ser descubiertos por un lector especializado que comprenda la forma técnica en que se expresó la APP GICA y que también comprenda el funcionamiento de las normas sobre urbanismo, convivencia y espacio público. Otras partes del significado implícito no pueden ser descubiertas, como es el caso de si la inspectora entendió que el señor Guerrero Botina aceptó parcial o totalmente la responsabilidad, pero en el estudio del caso ella encontró que al margen de esa declaración, el análisis de las pruebas arrojaba que el señor Víctor Guerrero había infringido la ley por haber extendido la placa de concreto adicional y por haber construido previamente la placa de concreto sobre la que se asienta la caseta El Varientazo.

77. Ahora, es claro que el señor Guerrero Botina no comprendió el mensaje de la autoridad que es la Inspectora Novena Urbana de Policía de Ibagué. Los fundamentos para esta afirmación son que reiteradamente el accionante le manifestó a la Inspección que él había cumplido con la orden porque demolió la placa de concreto que se extendía hacia la vía nacional. Incluso, su insistencia en el cumplimiento llevó a que la Inspección practicara una nueva audiencia y una nueva visita a la caseta. Fue solo hasta esa segunda visita que quedó claro para el señor Guerrero Botina que la autoridad le estaba exigiendo demoler todos los pisos y es allí cuando decidió controvertir esa decisión mediante la acción de tutela. Otro elemento que muestra la falta de comprensión del señor Víctor Guerrero es que, como se mostró en el fundamento 72, él se refirió a un solo piso lo que muestra que él no había asumido que el proceso policivo se dirigía contra su caseta.

78. A esto se suma que hay una razón clave que facilitó la incompreensión que se ha generado en este conflicto y es que la APP GICA dirigió su querella contra los pisos de concreto y nunca contra la presencia de la caseta en sí misma. Así, en el hecho segundo se señaló que el reproche que se le hizo al señor Guerrero Botina fue contra las mejoras. En específico dice la querella:

“Se le indicó al señor Guerrero que no es procedente la realización de dicha mejora, toda vez, que debe contar con el permiso de la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-”.

79. En el resto del cuerpo de la querella no se hacen consideraciones fácticas sobre toda la caseta, aunque de manera sorpresiva, en el resuelve, sí se solicita la restitución de todo el espacio público, pues se afirma: “se sirva ordenar la restitución del corredor vial referido objeto de la presenta querella y ubicado en el PR 14+0400, Código 40TLC, margen derecha, variante Ibagué, caseta El Varientazo, 100 metros antes del Puente de la Vida. Proyecto vial Segunda Calzada Ibagué-Cajamarca”. A pesar de que esa solicitud se señala que el objeto de la querella es todo el espacio público, lo cierto es que, como mostró en este mismo párrafo, el fundamento fáctico de la querella se limitó a las mejoras hechas en la caseta El Varientazo.

80. Así, lo que empezó como un proceso contra unos pisos hechos en forma de mejoras, terminó por convertirse en un proceso contra la existencia misma de este comercio informal. Esta es una forma sorpresiva de desarrollar el proceso policivo porque la defensa del señor Guerrero Botina razonablemente confundió el objeto del trámite, que se supone se dirigía contra unos pisos, pero que se extendió hasta exigir la destrucción total de la caseta que es su sustento. El señor Guerrero Botina no podía prever ese alcance porque nunca le fue comunicado, lo que es en sí mismo una violación del debido proceso.

81. La Inspección continúa sin reconocer cómo la manera en que se trabó este conflicto termina por ampliar su objeto porque en la respuesta que dio en sede de revisión se limitó a señalar muy brevemente que el objeto del proceso son dos placas/pisos de concreto en los términos de la querella de la APP GICA. En esa respuesta no reconoció que para poder cumplir esa orden policiva se está requiriendo demoler toda la caseta y que esa es la interpretación que esa autoridad y la APP GICA, como agente impulsor del proceso, le han dado. Si la interpretación fuera otra, la autoridad debió explicarlo y le sorprende a la Corte que este asunto central del debate no haya merecido mayor análisis para la Inspección. La

confusión que ha generado la Inspección de Policía frente al objeto del debate es tal que a raíz de su brevísima respuesta a la Corte en la que señalaba que el objeto de la Inspección eran los pisos que describió la APP GICA, esa entidad contestó que esto no era cierto y que el objeto del conflicto era más amplio pues incluye toda la ocupación del espacio público que hace el señor Víctor Guerrero. Aunque esta respuesta puede hacer referencia a un desacuerdo entre la APP GICA y la Inspección, lo cierto es que ese debate es posible porque como se mencionó previamente el resolutivo y la motivación de la autoridad fue tan vaga que no es posible comprender su alcance.

82. Esta afectación al debido proceso por una motivación poco clara es grave por las siguientes razones. Primero, porque la falta de comprensión que generó en el señor Víctor Guerrero fue de tal magnitud que él no controvertió la decisión, sino hasta que logró comprender su alcance y acudió a la acción de tutela. Segundo, la falta de claridad terminó por sorprender al señor Guerrero Botina porque (i) las diligencias posteriores a la audiencia en la que se decidió en su contra fueron las que aseguraron que él comprendiera la decisión y (ii) porque la incomprensión y falta de motivación fue tal que el objeto del proceso policivo se amplió sin que el señor Guerrero botina pudiera advertirlo. Tercero, la Inspección no asumió el deber reforzado de claridad que se deriva del hecho de que el señor Guerrero Botina no tuviera abogado, es decir, un intermediario especializado que facilitara la comprensión y la defensa de sus intereses.

83. En ese sentido, se configuran los supuestos descritos en el fundamento 46 y siguientes para que una motivación que no es clara afecte el debido proceso. Así, el señor Guerrero se vio en imposibilidad para controvertir la decisión y le impidió cumplir porque todos sus esfuerzos eran desafortunados en tanto él no entendía a que estaba obligado.

84. Segunda dimensión: la falta de suficiencia. Por último, la decisión de la Inspección Novena Urbana de Policía no estuvo suficientemente motivada. Como se mencionó previamente la justificación se limitó a señalar que la Inspección se basaba en lo dicho por el señor Guerrero Botina y que él era responsable de una infracción urbanística contemplada en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Ninguna de esas fórmulas tiene argumentos propios de la autoridad. Así, no se hizo referencia a (i) cómo se interpretaba la aceptación de responsabilidad del señor Víctor Guerrero; (ii) cuáles eran los actos ilegítimos que se cometieron; (iii) las razones por las que esa conducta encuadraba dentro de la

infracción de la que se estaba haciendo responsable al señor Guerrero Botina. Todas estas eran razones que era necesario dar para justificar suficientemente la decisión. Como se mencionó en el fundamento 37, una motivación suficiente hace referencias a las condiciones particulares y concretas de hecho y de derecho que soportan la determinación que se toma. La decisión de la Inspección no cuenta con ninguna referencia concreta al caso que estaba resolviendo.

7. El conflicto sobre los derechos al trabajo, el mínimo vital y la confianza legítima

85. La Corte considera que la Alcaldía Municipal de Ibagué, conforme a sus responsabilidades en la Política Nacional de Vendedores Informales, vulneró los derechos al trabajo, mínimo vital y confianza legítima del señor Víctor Anobel Guerrero Botina. A continuación, se presentarán las razones por las que la Sala considera que el accionante está cubierto por la confianza legítima y que es necesario proteger sus derechos al trabajo y al mínimo vital.

86. En primer lugar, la Sala encuentra que el señor Guerrero Botina sí ocupó el espacio público antes de que se iniciara la intervención de recuperación del espacio público. El accionante afirmó ante la Corte que lleva cerca de 24 años en esa zona de la vía nacional que administra la APP GICA. Sin embargo, la APP GICA contravirtió esa afirmación y señaló que la ocupación inició en el 2017 y que en ese mismo momento ellos presentaron una querrela policiva. Sin embargo, la Corte encuentra que la APP GICA no logró desvirtuar la afirmación del señor Guerrero porque, en la querrela policiva de 2017, se observa que la anotación decía que, de acuerdo con las explicaciones del señor Guerrero, se estaba construyendo un espacio para una nevera. Además, en la sede de revisión, la APP GICA envió fotos de la caseta a lo largo del tiempo y señaló que esta empezó como un puesto de guaduas al que se le han venido haciendo mejoras. Todo esto indica que la actividad comercial venía desarrollándose desde tiempo atrás solo que de forma más rústica. Al mismo tiempo, en sede de revisión, el accionante remitió una comunicación a la Alcaldía de Ibagué que tiene como fecha el 22 de junio de 2020 y en la que relata que viene ocupando el espacio público desde el 2000.

87. Además, tampoco se puede concluir que la querrela de 2017, que según la accionada se interpuso cuando inició la ocupación, lleve a que se dé por incumplido el requisito de que la ocupación del espacio público sea anterior a la intervención del Estado. Ello pues la querrela

de 2017 no terminó en una orden policiva y la APP GICA no es una autoridad estatal. Así, como ella misma reconoció a la Corte, su única función es alertar sobre afectaciones al espacio público en la vía. Por ello, no se puede entender que la mera querella implique un proceso de recuperación del espacio público en cabeza del Estado. Por ende, debe entenderse que el único proceso de recuperación del espacio público que en realidad terminó por dirigirse contra la existencia misma de la caseta fue el que inició con la querella del primero de agosto de 2022 y que terminó con la decisión del 4 de octubre de ese mismo año. Ello pues ese es el proceso que derivó en una actuación efectiva del Estado. Resulta claro que, antes de que iniciara dicho proceso, es decir, en 2022, la ocupación ya existía.

88. En segundo lugar, frente a la actuación del Estado, la Sala encuentra que este fue especialmente permisivo con el negocio informal del señor Guerrero. Por una parte, si bien la APP GICA había solicitado a la administración que actuara desde 2017, esta no lo hizo. Por otro lado, los documentos referenciados en el hecho 25 muestran que entre el señor Guerrero Botina y la Alcaldía de Ibagué existía una relación continuada en el tiempo en el que él realizaba un trabajo social en favor de la prevención del suicidio. Incluso, existe un acta que demuestra que el señor Guerrero Botina recibió implementos para ayudar en la prevención del suicidio, fue reconocido por esa labor y se le hizo saber que su trabajo desde El Varientazo era valioso para el desarrollo de los fines de la administración. Incluso, en el hecho 25 se referenció una invitación del 22 de septiembre de 2022 que daba cuenta que desde antes el señor Guerrero Botina venía desarrollando una labor de gestor de vida.

89. En el mismo sentido, la respuesta en sede de revisión enviada por la Secretaría de Salud de Ibagué mostró que el señor Víctor Guerrero ha sido capacitado como primer respondiente en crisis de salud mental y que la línea designada para estas crisis se coordina con él para recibir sus reportes de personas en riesgo de suicidio. Por lo tanto, no solo hay una conducta permisiva con la ocupación del espacio público, sino que hay actos que indicaban la aprobación de esa conducta por parte de la administración. Esa conducta permisiva se confirma porque el accionante había informado de la ocupación del espacio público desde el 22 de junio de 2020 y la Alcaldía no había actuado en contra de esa ocupación en sí misma.

90. En tercer lugar, la ocupación se hizo de buena fe. Ello se puede comprobar con uno de los estándares que ha fijado esta corporación, que consiste en mirar si quien ocupa el espacio pagó los servicios públicos. En efecto, según la declaración hecha por el señor Guerrero

Botina en sede de revisión, este pagaba los servicios para la caseta El Varientazo.

91. Finalmente, el negocio informal es la única fuente de ingreso del señor Guerrero Botina y su familia. Lo anterior también justifica la protección del derecho al trabajo y al mínimo vital pues perder dicho ingreso, dada la condición de vulnerabilidad económica que registra el SISBEN, empujaría al accionante y sus dependientes a una situación todavía más gravosa. Al perder dicho ingreso, el accionante se expone a un mercado laboral en el que los hombres con educación bachiller, como él, son el rango demográfico con mayor desempleo. Por lo tanto, a la luz de lo anterior, en este caso se activan los deberes de la entidad municipal de ofrecer alternativas de subsistencia para el señor Víctor Guerrero Botina antes de que se ejecute cualquier desalojo o demolición.

92. Ahora, en la respuesta en sede de revisión, la Alcaldía de Ibagué señaló que no ha ofrecido al señor Guerrero Botina ningún plan de atención. La explicación que dio esa entidad es que el señor Guerrero Botina no hace parte del registro que creó la Alcaldía para atender a los vendedores informales y que el proceso para el reconocimiento de la confianza legítima estuvo abierto hasta el 2006, en cumplimiento de un fallo del Consejo de Estado. No obstante, esta justificación no resulta válida porque, como lo señaló la Corte en la sentencia T-102 de 2024, los vendedores informales son sujeto de especial protección dada su vulnerabilidad y los censos no pueden convertirse en una barrera para asegurar sus derechos cuando estos continúan en riesgo. La Sala Primera de Revisión lo señaló así:

“los censos son un instrumento de política pública, pero no son el fin de la misma. En otras palabras, se trata de una herramienta con la que cuenta la administración para diagnosticar y atender las necesidades de cierta población, pero la inclusión (o no) de una persona en ella no define la calidad de trabajadores informales y, con ello, la protección de sus derechos fundamentales”.

93. Por lo tanto, la falta de planes de atención para el señor Víctor Guerrero constituye una violación de sus derechos a la confianza legítima, trabajo y mínimo vital, puesto que él se enfrenta a la amenaza de perder su única fuente de ingresos sin tener una alternativa de subsistencia. Ahora, el señor Víctor Guerrero manifestó que en la caseta El Varientazo hay un grupo de trabajadores informales que también se verían afectados por la demolición del puesto informal en la medida que ese es su lugar de trabajo y fuente de sustento.

94. La Corte considera necesario extender los efectos para una comunidad (inter communis) al grupo de trabajadores informales que laboran en la caseta El Varientazo. Este efecto se usa cuando hay un grupo de personas que se verán afectadas por la decisión como una comunidad puesto que sus historias comparten unos mismos hechos. Las personas que trabajan en El Varientazo son también trabajadores informales porque, como informó el señor Guerrero Botina, no tienen afiliación a seguridad social y también se dedican a la venta de bebidas en la vía. Estas personas dependen del funcionamiento de El Varientazo y, si este desaparece, también enfrentarían barreras para generar ingresos. Por eso, lo que suceda con este comercio informal les afecta. En ese sentido, los intereses de los trabajadores del señor Guerrero Botina coincidirían porque tanto él como ellos requerirían un trabajo que les asegure unos ingresos básicos como los que actualmente perciben a partir del trabajo en la caseta.

8. Los remedios

95. Con el fin de exponer la racionalidad que está detrás de los remedios que se van a emitir se procede a explicar cada uno de ellos.

96. Sobre el derecho al debido proceso y el deber de motivación. Debido a que en el proceso policivo se lesionó gravemente el debido proceso por una indebida motivación, es necesario deshacer ese trámite y ordenarle a la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué que rehaga el proceso. La Inspección deberá tomar en consideración lo siguiente: (i) si usa lenguaje técnico, sea jurídico o de otra disciplina, deberá explicarlo al señor Guerrero Botina; (ii) no deberá limitarse a usar fórmulas rituales para justificar su decisión, sino que debe exponer, sin necesidad de hacerlo extensamente, cuáles son los elementos de cada argumento que justifican declarar infractor o no al señor Víctor Guerrero; (iii) debe exponer cuál es el alcance del proceso policivo y precisar si se deberá demoler toda la caseta.

97. Ahora, la Sala reconoce que la APP GICA mostró que el negocio informal representa un riesgo para la seguridad vial por lo que conminará a la Inspección de Policía a actuar con celeridad y a que, en el transcurso del proceso, la Alcaldía de Ibagué, con la ayuda de las autoridades de policía, tomen medidas mitigatorias del riesgo vial que no pueden atentar contra los derechos al trabajo y mínimo vital del señor Guerrero Botina. Para la Sala también resulta importante reconocer que la inspectora novena urbana de policía de Ibagué puede

requerir apoyo para asegurar que esta decisión y las futuras que tome cumplan con la carga de claridad de los actos administrativos. Por eso le solicitará a las entidades que hacen parte de la Red de Lenguaje Claro, especialmente a las entidades estatales que la conforman, que, si está dentro de sus capacidades, apoyen a la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué en el uso de estrategias de claridad en su decisión.

98. Sobre el derecho a la confianza legítima, el mínimo vital. En la medida que la orden de demolición quedará sin efectos, la Corte ordenará a la Alcaldía de Ibagué que, si vuelve a existir una orden de demolición, remoción o desalojo de la caseta El Varientazo proceda, antes de que esta se ejecute, a ofrecer alternativas de subsistencia al señor Guerrero Botina y los trabajadores informales que laboran allí. El accionante envió una lista de trabajadores de la caseta, pero para asegurar el correcto desarrollo de las actividades de la administración, la Sala le ordenará a la Alcaldía de Ibagué que identifique ella misma a los trabajadores de la caseta para lo que podrá hacer uso del instrumento de política pública del censo.

99. Ahora, la Sala ha tomado esta decisión de manera célere ante la posibilidad de que la orden de demolición se ejecutara antes de que la sentencia se proferiera. A pesar de ese esfuerzo, puede que la demolición haya ocurrido. En ese escenario, la Corte le ordenará a la Alcaldía de Ibagué que, si la demolición de la Caseta El Varientazo ya ocurrió, actúe de manera inmediata con un plan para asegurar la subsistencia del señor Víctor Guerrero Botina y los trabajadores de ese comercio informal.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia de la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y en su lugar AMPARAR los derechos al debido proceso, confianza legítima, trabajo y mínimo vital del señor Víctor Anobel Guerrero Botina.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS de manera inmediata el proceso policivo realizado por la

Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué en contra del señor Víctor Anobel Guerrero Botina. ORDENAR a la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué que si rehace el proceso policivo asegure una motivación clara y suficiente para lo que tomará en consideración los siguientes elementos: (i) si usa lenguaje técnico sea jurídico o de otra disciplina deberá explicarlo al señor Guerrero Botina; (ii) no deberá limitarse a usar fórmulas rituales para justificar su decisión, sino que debe exponer, sin ne