

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-201/24

VENDEDOR INFORMAL-Protección especial de las personas que se dedican a las ventas ambulantes debido a su situación de vulnerabilidad/VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación en un lugar donde pueda seguir ejerciendo su actividad productiva

(...) el hecho de no haberse contemplado una medida de reubicación a favor de la actora por el hecho de no darse por acreditada la aplicación del principio de confianza legítima sí comportó una vulneración de los derechos al mínimo vital, a la dignidad humana, al trabajo y a la protección a las personas víctimas del conflicto armado y madres cabeza de familia con hijos menores a cargo invocados por la tutelante, máxime si se considera que sus grupos familiares están integrados por menores de edad que dependen económicamente de las accionantes, quienes aseguraron que sus ingresos tienen origen en la venta de comidas.

PROCESOS POLICIVOS-Proceso verbal abreviado

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

VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO-Sujetos de especial protección constitucional

AUTORIDADES PUBLICAS-Deber de velar por el respeto y protección de la integridad del espacio público

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

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Alcance

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO OCUPADO POR VENEDORES INFORMALES-Elementos

para la aplicación del principio de confianza legítima y buena fe

(i) Que exista una necesidad perentoria de preservar el interés público. (ii) Que el vendedor informal haya desplegado su conducta conforme al principio de buena fe. Ello implica que haya ejercido la actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público ocupado y que esta ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes... (iii) Que la desestabilización que se producirá sea cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular. (iv) Que se constate la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular pueda acomodarse a la situación creada por el cambio intempestivo de la administración, lo cual se relaciona con la implementación de políticas dirigidas a otorgar alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados.

ORDENES DE POLICIA EN APLICACION DE MEDIDAS CORRECTIVAS-Deben respetar principios de confianza legítima, legalidad y debido proceso de ocupantes del espacio público/ESPACIO PUBLICO-Criterios de validez en medidas correctivas sobre el uso

(...) las actuaciones administrativas destinadas a proteger la integridad del espacio público no solo deben ser proferidas atendiendo los parámetros que rigen la aplicación del principio de confianza legítima, sino también a los principios de proporcionalidad, legalidad y razonabilidad; respetando las garantías del debido proceso. Por lo tanto, la recuperación del espacio público debe armonizarse con la protección de los derechos fundamentales de los vendedores informales que puedan verse comprometidos con el actuar de la administración... cuando se apliquen medidas correctivas a los ocupantes del espacio público, las autoridades están llamadas a considerar el estado de vulnerabilidad en que se encuentran quienes, ante la precariedad, han tenido que desempeñarse en el campo de las ventas informales.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-201 DE 2024

Referencia: Expediente T-9.887.819

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

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

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

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

SENTENCIA

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

Síntesis de la decisión

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

alimentos cocidos, actividad económica de la cual se deriva su sustento y el de sus menores hijos.

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

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

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

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

La Sala revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, concedió el amparo a los

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

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), el Decreto 2591 de 1991 (art. 33) y el Acuerdo 02 de 2015 (art. 55), la Sala de Selección Número Uno de 2024 de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia. Así, de conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. De los hechos y las pretensiones

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

1.1 Las accionantes, con menores de edad a cargo y vinculadas con estado "activo" en el

Registro Único de Víctimas (RUV) indicaron que “desde hace unos diez años” han ocupado un terreno localizado en la margen izquierda de la vía que del corregimiento de Cantagallo (Sucre) comunica con el corregimiento de Don Alonso (Sucre). Allí, explicaron, instalaron “un caney de arquitectura propia” con el objeto de ser utilizado para “el expendio de alimentos cocidos”. Al respecto, puntualizaron que dicha actividad comercial es el sustento de sus diferentes grupos familiares, los cuales están integrados por ellas y sus menores hijos.

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

Respecto de esta diligencia conviene precisar que la misma estuvo precedida de la correspondiente admisión de la querella administrativa, la cual tuvo lugar mediante auto del 30 de agosto de 2022 donde se dispuso tramitar en primera instancia el proceso verbal abreviado; exclusivamente, por la comisión de un comportamiento contrario a la convivencia descrito en el precitado artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, concretamente, por la presunta materialización de las conductas descritas en los numerales 4 y 6 que, respectivamente, prevén lo siguiente:

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

y

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

1.3 Para efectos de llevar a cabo la aludida diligencia, la Inspección de Policía de Corozal contó con el apoyo de un servidor público técnico quien con posterioridad a la visita rindió un informe especializado en materia de “urbanismo y espacio público”. Así mismo, se destaca que a la inspección ocular concurrió el Comandante de Estación de Policía y la Personería

Municipal de Corozal para que, en el marco de sus funciones, brindaran el acompañamiento en todas las actuaciones que se surtieran dentro de la diligencia.

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

i. (i) La Oficina De Víctimas y la de Planeación Municipal, así como la Secretaría de Planeación Municipal certificaron que las presuntas infractoras no cuentan con [registro de reporte o expedición de permisos para la intervención y ocupación del espacio público].

() Por su parte, la Oficina de Enlace Municipal de Atención a Víctimas confirmó que las presuntas infractoras se encuentran registradas, incluidas, vinculadas y activas dentro del Registro Único De Víctimas.

() A su turno, los técnicos que comparecieron a la diligencia remitieron un informe donde señalaron que, según las coordenadas geométricas del lugar que dio inicio a la queja, el kiosco que las ahora accionantes utilizan para servicio de restaurante; [se encuentra ocupando un área de la faja de la vía de tercer orden que circunda en el corregimiento de Cantagallo]. Así mismo, explicaron, entre otras cosas, que: [se encontró un kiosco que es una construcción ligera, hecha en madera, caña y cubierta (techo) de palma, completamente descubierta en sus laterales, en suelo natural; en ella se encuentra una actividad comercial que es de servicio de alimentos].

1.5 Relataron las accionantes que dentro de las diferentes actuaciones que se llevaron a cabo por parte de las accionadas se dispuso un espacio para que ellas pudieran presentar sus argumentos, conforme se establece en el artículo 233 de la Ley 1801 de 2016. Sobre el particular aseguraron que, en consecuencia, indicaron ante las autoridades competentes que: [desde hace [d]iez años, realiza[ron] la construcción del mencionado [k]isoco; señalando que en ese sitio h[an] desarrollado [sus] actividades comerciales]. Resaltaron que: [()] en algunas ocasiones, debido a algunas circunstancias, tales como bajas ventas y otros, [se] [han] ausentado para trabajar en sitios diferentes a la jurisdicción de[l] Municipio [()]. En ese orden, precisaron que su actividad comercial se había ejecutado por un espacio de seis años, en el sitio que cuya utilización fue objeto de queja. Sin embargo, hicieron hincapié en el

hecho de que la ocupación de la franja de terreno sí se había mantenido por diez años.

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

i. (i) En cuanto a la declaración de la señora Ana Isabel Barboza: Aseguró que su ocupación es [temporal], pues [iba y venía], se [iba para Bogotá y regresaba]. No obstante, sostuvo que cada vez que regresa al municipio el caney es su lugar de trabajo, pues allí vende [almuerzos y comida]. Aseveró que la ocupación del predio ha sido [discontinua], explicando que se ha ausentado hasta periodos de cuatro años en total, de manera intermitente. Así, precisó que comoquiera que [va y viene] es posible sostener que ha ocupado efectivamente el terreno por seis años. Sobre el particular, afirmó que la nueva ocupación tuvo lugar el 10 de agosto de 2022 y la interrupción se presentó en diciembre de 2021 momento en el que el quejoso le indicó que no podía permanecer allí. Resaltó que todo el año 2021 trabajó de forma ininterrumpida. Finalmente, puso de presente que cuenta con una propiedad en el corregimiento de Cantagallo, en los siguientes términos: [yo en sí tengo mi casa, mi pareja compró una casa que era de unos venezolanos. Las otras que colindan son de mis hijas y unos familiares].

() En cuanto a la declaración de la señora Ana Karina Sotelo Barboza: Relató que vivía en Coveñas (Sucre) pero que cuando regresaba le colaboraba a su madre. Señaló que, en el año 2018, tras dar por terminada su relación sentimental, comenzó a trabajar con su progenitora en el lugar de la ocupación por un periodo de tres meses, pues, luego se fue para Bogotá. Seguidamente, aseguró que fue a partir de febrero de 2020 que empezó a [trabajar de lleno] en el negocio, hasta el mes de noviembre de dicha anualidad. No obstante, sostuvo que, posteriormente, tuvo que ausentarse en razón de su embarazo, retomando las actividades en agosto de 2022.

() En cuanto a la declaración de la señora Genesis Ineth Sotelo Barboza: Señaló que trabajó

inicialmente con su madre por un año (2018-2019). Aseveró que retomó nuevamente desde agosto de 2022, cuando la señora Ana Isabel llegó de Bogotá.

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

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

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

1.7 Ahora bien, respecto de la manera como se dio por culminada [la audiencia de decisión] es preciso indicar que una vez emitidas las órdenes, la inspectora de policía le puso de presente a las partes que en contra de dicha decisión procedían los recursos de reposición y, en subsidio, apelación. Precisando que los mismos se solicitarían, se concederían y se sustanciarían en la misma audiencia. Así, conforme figura en el acta de la audiencia, para ese momento se le concedió el uso de la palabra a la Personera [para que en un lenguaje sencillo y adecuado] les explicara a las ahora accionantes [de qué se trataban] dichos recursos. No obstante lo anterior, las partes optaron por no interponerlos, quedando en firme la decisión.

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

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

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

1.9 Las accionantes indicaron que no comparten la argumentación presentada por la demandada para sustentar su decisión, en tanto [dejo de lado el hecho que la ocupación de la franja de terreno se ha mantenido por espacio de unos [d]iez años ([)], considerando que, por lo tanto, dicha ocupación sí había sido tolerada por la administración por ese periodo de tiempo. Así, aseguraron encontrarse amparadas en unas [()]expectativas validas que [se]

había [n] hecho, con base en acciones y omisiones estatales prolongadas en el tiempo; siendo que, muy a pesar de que [la] actividad comercial ha sufrido algunas interrupciones, la construcción vernácula ha permanecido, de manera perenne, por espacio de [d]iez años, en ese lugar, sin que la Administración Central de[l] Municipio, [les] hubiese comunicado acerca del estorbo que hoy, según lo expuesto por la inspectora de policía, representa una molestia[.]

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

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

1.12 Bajo ese contexto, las tutelantes insistieron en que, para su caso particular, opera el principio de confianza legítima en tanto se encuentra demostrado que la ocupación de la franja de terreno data de manera ininterrumpida por un periodo de, aproximadamente, diez años. Así, con fundamento en la jurisprudencia de este Tribunal, señalaron que le asiste a la Alcaldía del Municipio de Corozal la obligación legal de ordenar su reubicación a fin de preservar sus ingresos como trabajadoras en ventas informales mientras se surte la

transición a la formalidad o se aplican los mecanismos de protección social que les permitan suplir sus necesidades esenciales.

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

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

2. Trámite surtido en primera instancia

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

2.1.1 Contestación de la parte accionada

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

Empezó por realizar un recuento fáctico de los antecedentes que la llevaron a encontrar que las tutelantes incurrieron en la conducta de [comportamientos contrarios al cuidado e

integridad del espacio público. Al respecto, enfatizó que en el trámite administrativo adelantado en contra de la señora Barboza Martínez y sus hijas se garantizó el debido proceso, aplicando los principios de proporcionalidad y razonabilidad en tanto, a pesar de encontrarlas infractoras, se les excluyó de la imposición de una medida correctiva como hubiese podido ser una multa. Con todo, indicó que para el caso concreto no era posible aplicar el principio de la confianza legítima máxime cuando el mismo, de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional en la materia, "no es un derecho absoluto y por tanto su ponderación debe efectuarse bajo el criterio de la proporcionalidad".

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

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

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

En todo caso, explicó que en el presente asunto "se demostró plenamente el vaivén, la

inestabilidad, y la inconstancia en la ocupación del espacio público aspecto que fue determinante para que no se adoptara una decisión dirigida a la reubicación y/o a fijar periodos de transición, evitando cambios abruptos en la situación de las infractoras. Así, aseguró que: “[...] la decisión adoptada no carece de fundamento jurídico- racional, y no ha sido una decisión caprichosa, arbitraria e infundada, ha sido producto de un ejercicio hermenéutico muy cuidadoso de no lesionar derechos fundamentales y principios, con un estudio integral de todas las circunstancias que rodean el caso”. Incluso, puso de presente que a las tutelantes se les otorgó “[...] un tiempo razonable para cumplir el fallo el cual fue de veinte (20) días posteriores a la notificación de la decisión”. En consecuencia, solicitó negar las pretensiones y realizó un llamado al juez constitucional en punto a valorar la procedencia de la acción de tutela, pues recordó que las actoras no hicieron uso de los recursos previstos por la ley para controvertir la decisión adoptada por la administración. De allí que no puedan acudir al amparo constitucional para reabrir una oportunidad procesal precluida o revivir un proceso que ha concluido.

3. Pruebas relevantes que obran en el expediente

* Copia de las cédulas de ciudadanía de las accionantes junto con los registros civiles de los sus hijos menores de edad.

- Copia del Acta 002 con referencia de “[...] audiencia de decisión” a través de la cual se declararon infractoras a las accionantes por la conducta de “[...] comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público” contemplada en el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, específicamente, aquellos contenidos en los numerales 4 y 6 de dicha disposición normativa.

- Registros fotográficos del caney donde las accionantes desempeñan su actividad de venta de comida.

- Solicitud de cumplimiento del fallo policivo por medio del cual se le solicitó a las accionantes atender a la orden proferida por parte de la inspectora de policía.

4. Decisión judicial objeto de revisión

4.1 Sentencia de primera instancia

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

Aseguró que a pesar de que las accionantes manifestaron ser sujetos de especial protección por el hecho de ser víctimas del conflicto armado, tal situación no fue probada dentro del expediente. Con todo, destacó que el proceso que adelantó la Alcaldía de Corozal a través de la Inspección de Policía se llevó a cabo garantizando los derechos de las tutelantes previendo, incluso, la presencia de la Personería Municipal en todo momento.

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

5. Información allegada en sede de revisión

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

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

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

II. II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. 1. Competencia

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

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

Conforme quedó reseñado en los antecedentes de esta providencia, la Inspección de Policía de CorozaI tramitó un proceso verbal abreviado en contra de las accionantes. En dicho proceso, tal y como se precisó (ver Supra 1,2 de los antecedentes), la inspectora de policía atendió la queja presentada única y exclusivamente por la comisión de [un comportamiento

contrario a la convivencia" descrito en el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, concretamente, por la presunta materialización de las conductas previstas en los numerales 4 y 6 que, respectivamente, prevén lo siguiente:

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

y

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

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

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

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

proferimiento tiene la naturaleza de una providencia judicial.

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

“(□) nos encontramos dispuestas a abandonar o desocupar la franja de terreno ocupada; todo, sujeto a que la Administración Central de este Municipio, nos garantice el cumplimiento de los mencionados derechos; sobre todo si se tiene en cuenta que no podemos ser desalojadas de manera abrupta, por cuanto nuestra conducta fue tolerada, en el tiempo, por acción u omisión de las autoridades policivas o administrativas□.

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

En suma, concluye la Sala que en el caso sub examine las actoras sí pretenden, al menos parcialmente, la modificación de las medidas correctivas que fueron adoptadas a través del Acta 002 con referencia □audiencia de decisión□ del 27 de enero de 2023, donde se les

reconoció como infractoras por la comisión de [un comportamiento contrario a la convivencia]; decisión que, como se explicó en precedencia, tiene la naturaleza administrativa.

3. Examen de procedibilidad de la acción de tutela

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

3.1. De la legitimación en la causa y la inmediatez

3.1.1. Sobre la legitimación de las partes

Legitimación en la causa por activa: la Sala constata que las señoras Ana Isabel Barboza Martínez, Ana Karina Sotelo Barboza y Genesis Ineth Sotelo Barboza – quienes actuaron en nombre propio – se encuentran legitimadas para interponer la presente acción de tutela toda vez que se reconocen como titulares de los derechos fundamentales que presuntamente les han sido vulnerados por las accionadas, como resultado de haberles ordenado el retiro de un [caney] de su propiedad que se encuentra ubicado en un espacio público donde desarrollan la actividad comercial [venta de alimentos cocidos- que sirve de sustento económico para ellas y sus respectivos grupos familiares.

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

A la luz de lo anterior se tiene que en el extremo pasivo del asunto de la referencia se encuentra, de conformidad con la literalidad del escrito de tutela, la Alcaldía Municipal de Corozal. Sin embargo, tanto en el auto admisorio como la sentencia proferida en primera

instancia se refirieron al Municipio de Corozal □ Inspección de Policía de Corozal como los sujetos demandados. Ello guarda correspondencia, incluso, con el hecho de que todas las actuaciones desplegadas por el extremo pasivo en el marco del presente trámite de tutela fueron llevadas a cabo por la misma inspectora de policía del referido municipio que, a su vez, conoció de la querella policiva de carácter administrativa que dio lugar a proferir la orden que las actoras estiman lesiva de sus derechos fundamentales.

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

La anterior interpretación encuentra, además, sustento en el numeral 13 artículo 205 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) el cual establece que dentro de las atribuciones del Alcalde le corresponde al mismo □Tener en la planta de personal de la administración distrital o municipal, los cargos de inspectores y corregidores de Policía necesarios para la aplicación de este Código□. A su vez, el párrafo 1° del artículo 206 de la aludida disposición normativa prevé que los inspectores de policía en cualquiera de sus categorías (rurales, urbanos y corregidores) □(□) deberán realizar las diligencias jurisdiccionales o administrativas por comisión de los jueces o subcomisión de los alcaldes (□)□. Asimismo, el párrafo 2° del artículo en comento contempla que □cada alcaldía tendrá el número de inspectores de Policía que el Alcalde considere necesario, para una rápida y cumplida prestación de la función de Policía en el municipio□.

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

3.1.2 Sobre la inmediatez

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

2. %1.2 De la subsidiariedad

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

Con todo, la jurisprudencia de esta Corte ha sido clara en establecer que la idoneidad y eficacia de los medios de defensa judicial que tenga al alcance el interesado “no pueden darse por sentadas ni ser descartadas de manera general sin consideración a las circunstancias particulares del caso sometido a conocimiento del juez”. Es decir, le

corresponde al operador judicial valorar las particularidades de cada caso en concreto para poder determinar si los recursos o acciones previstas por la ley resultan idóneos y eficaces para alcanzar determinadas pretensiones.

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

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

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

Así, ha establecido este Tribunal que [()] en ciertos casos el análisis de la procedibilidad de la acción [()] debe ser llevado a cabo por los funcionarios judiciales competentes con un

criterio más amplio, cuando quien la interponga tenga el carácter de sujeto de especial protección constitucional [esto es, cuando quiera que la acción de tutela sea presentada por niños, mujeres cabeza de familia, discapacitados, ancianos, miembros de grupos minoritarios o personas en situación de pobreza extrema]. En tales escenarios, la valoración de la procedibilidad debe ser menos estricta [()] para así materializar, en el campo de la acción de tutela, la particular atención y protección que el Constituyente otorgó a estas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad].

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

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

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

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

Ahora bien, la Sala puntualiza que una vez consultada la base de datos del Registro Único de Afiliados (RUAF) se pudo establecer que solo una de las accionantes figura activa en el régimen contributivo en calidad de beneficiario, mientras que las otras se encuentran activas en el régimen subsidiado como beneficiarias y madres cabeza de familia. Esta circunstancia da lugar a considerar que, en principio, las accionantes no se encuentran vinculadas en un empleo formal y que, por lo tanto, de la venta de alimentos que llevan a cabo en el “caney” deviene su sustento económico y el de sus hijos. Así, la calidad de sujetos de especial protección también encuentra sustento en la vulnerabilidad económica propia de quienes se identifican como vendedores informales, como es el caso de las actoras. Al respecto, esta Corporación en sentencia T-244 de 2012 estableció que: “la venta informal es una forma de precariedad laboral que pone al individuo en situación de vulnerabilidad, ya que se trata de trabajos mal remunerados, inexistencia de estabilidad laboral, falta de afiliación al sistema de seguridad social y de salud e ingresos fluctuantes, que en su conjunto limitan la posibilidad de autodeterminación del individuo”.

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

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

Respecto de lo anterior cabe agregar que las actoras aseguraron que pertenecen al cabildo indígena de Cantagallo, calidad que si bien no fue probada tampoco fue desvirtuada en el curso del proceso y que, por lo tanto, también podría dar lugar a inferir que, posiblemente, dado el uso lenguaje técnico que se requiere en este tipo de asuntos y la inmediatez con la que se tenía que hacer uso de los recursos, las actoras no lograron percibir el alcance de los medios que estaban a su disposición para el momento en que se profirió la decisión que ahora cuestionan.

Ahora, si en gracia de discusión se aceptara que las tutelantes incurrieron en una posible negligencia o inactividad injustificada tras no haber hecho uso de los recursos de la vía gubernativa, dicha circunstancia no puede proyectarse en detrimento de los derechos de los

menores que integran sus respectivos grupos familiares y que, como ellas mismas afirmaron, dependen económicamente de los ingresos que estas obtienen en razón la labor comercial que desempeñan en el "caney" cuyo retiro fue ordenado por parte de la autoridad de policía.

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

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

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

4. Planteamiento del problema jurídico y esquema de resolución

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

fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, al trabajo y a la protección a las personas víctimas del conflicto armado y madres cabeza de familia con hijos menores a cargo.

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

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

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

5.3 Puntualmente, mediante la sentencia C-265 de 2002, la Corte se refirió a la importancia de proteger el espacio público en la consecución de los fines del modelo de Estado consagrado en la Constitución de 1991, particularmente, en relativo a la garantía de los

derechos sociales y colectivos, como lo son, entre otros: la recreación (art. 52, C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (Ibídem), y el goce de un medio ambiente sano (art. 79, C.P). Todos estos, aseguró la Corte, son derechos cuya realización se encuentra estrechamente relacionada con la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes. Al respecto, precisó este Tribunal en la aludida providencia que: “[l]a calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades”.

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

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

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

5.7 Así, mediante diversos pronunciamientos esta Corte ha identificado que entran en colisión dos valores de rango constitucional cuando se advierte una tensión entre “[e]l deber del Estado de proteger el espacio público, con el fin de garantizar que su utilización efectiva

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

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

i. (i) Los sujetos no cuentan con una relación salarial en las que se garantice su estabilidad laboral y su afiliación al sistema de seguridad social y salud.

() Frecuentemente, quienes recurren a esta forma de subsistencia lo hacen como consecuencia de la falta de oportunidades académicas o laborales y la escasez de recursos económicos o incluso porque se trata personas desplazadas debido al conflicto armado interno.

() Por lo general, estos trabajos son mal remunerados, bajo condiciones inciertas y con ingresos fluctuantes.

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

5.10 No obstante, tal protección no opera de plano y, por lo tanto, en el ámbito de la acción de tutela, es deber del juez constitucional evaluar la situación socio-económica de quien solicita la protección de sus derechos en calidad de vendedor informal a efectos no solo de que se brinde la asistencia adecuada sino, además, de evitar beneficiar a quienes no se encuentran en dicho estado de vulnerabilidad.

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

5.12 Bajo esa línea, este Tribunal ha precisado que el «[E]l Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un periodo de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica». En consecuencia, el fin perseguido mediante la aplicación del principio de confianza legítima se concreta únicamente en «(i) amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo (ii)». De allí que el referido principio se reconozca como el eje principal sobre el cual se cimenta el amparo a los vendedores informales. Sin embargo, la propia jurisprudencia constitucional ha sido clara en advertir que el mismo debe ser ponderado en cada situación con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general.

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

i. (i) Que exista una necesidad perentoria de preservar el interés público.

() Que el vendedor informal haya desplegado su conducta conforme al principio de buena fe. Ello implica que haya ejercido la actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público ocupado y que esta ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes. Ahora, en punto a la buena fe cabe precisar que aun cuando el artículo 83 de la Carta Política establece esta debe presumirse, en el ámbito de los vendedores informales dicho principio puede demostrarse mediante licencias o permisos concedidos por la administración o por la tolerancia y permisividad prologada de actividades comerciales en el espacio público.

() Que la desestabilización que se producirá sea cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular.

() Que se constate la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular pueda acomodarse a la situación creada por el cambio intempestivo de la administración, lo cual se relaciona con la implementación de políticas dirigidas a otorgar alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados.

14. %1.14 Adicionalmente, este Tribunal ha indicado que los cambios generados por la administración en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por los trabajadores informales vulneran el principio de confianza legítima en los siguientes eventos: (i) cuando ocurren de modo intempestivo; (ii) cuando suceden sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento del debido proceso; y (iii) cuando no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas de subsistencia.

4.15 Ahora bien, aun cuando no existe un término preestablecido para que se configure la confianza legítima, esta Corporación sí ha precisado que la ocupación del espacio público tiene que darse de "manera prolongada, continúa y permanente", sin que medie en dicho lapso algún reclamo por parte de la Administración. Con todo, ha explicado la Corte que la omisión por parte de la Administración no crea derechos en favor de un particular, y el paso del tiempo no es el único elemento necesario para entender configurado el principio de la confianza legítima. En esa medida, es imperativo que la Administración valore la situación económica y social de aquellos que puedan verse afectados con los programas de restitución

del espacio público con el objeto de que diseñe una política o un programa que, de acuerdo con las circunstancias del caso, resulte más adecuada para impedir la afectación desproporcionada a los derechos de ese sector vulnerable de la población.

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

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

5.18 A su vez, mediante el Decreto 801 de 2022 se adoptó una política pública para todos los vendedores informales del territorio nacional que tiene por objeto [garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público]. Dicha disposición normativa se reconoce como una [una herramienta para el desarrollo de soluciones a la situación de precariedad de este sector y apunta a ampliar las capacidades y oportunidades de las personas hacia condiciones de igualdad y equidad, disminuyendo los niveles de pobreza y desigualdad]. Así mismo, se encuentra orientada a mejorar las condiciones para la inclusión de la población trabajadora informal, reconociendo la necesidad de conciliar los derechos fundamentales que en estos escenarios pueden estar en conflicto: el derecho al trabajo y al mínimo vital y el derecho al gozo del espacio público.

19. %1.19 Al respecto, se precisa que la política pública antes descrita contempla tres grandes ejes de acción que se concretan en los siguientes objetivos: (i) reducir la informalidad laboral en la población dedicada a las ventas informales en el espacio

público, (ii) disminuir la incidencia de conflictividad por el uso y la convivencia en el espacio público y (iii) aumentar el impacto de programas dirigidos a los vendedores informales.

4.20 En este orden de ideas, para esta Corte es claro que, en efecto, existen herramientas que permiten armonizar por parte de la Administración el deber constitucional de protección al espacio público (art. 82 C.P.) con la obligación de proteger los derechos que tienen los vendedores informales que, amparados en el principio de confianza legítima, ocupan zonas consideradas como espacio público y, frente a los cuales, debe prevalecer la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad al momento de imponer las medidas correctivas.

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

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

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

5.24 De este modo, de manera reiterada, esta Corporación ha sostenido que cuando se apliquen medidas correctivas a los ocupantes del espacio público, las autoridades están llamadas a considerar el estado de vulnerabilidad en que se encuentran quienes, ante la precariedad, han tenido que desempeñarse en el campo de las ventas informales. Así, el Estado asume la carga de localizarlos en un sitio que les permita el desarrollo de su actividad en similares condiciones. Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha precisado que las políticas públicas que en materia de espacio público adelante la administración, además de procurar la reubicación de los trabajadores informales, también pueden ofrecer programas que conduzcan a la vinculación laboral en condiciones dignas y formales.

6. Análisis del caso concreto

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

6.2 Para efectos de darle solución al objeto de la litis, es preciso empezar por señalar que de los elementos de juicio que obran en el expediente y de aquellos que fueron allegados en

sede de revisión, la Sala encontró acreditados, para lo que resulta especialmente relevante en el análisis del problema jurídico propuesto, los siguientes hechos:

i. (i) Las actoras son mujeres que hacen parte de un mismo grupo familiar (progenitora e hijas), víctimas de desplazamiento forzado, madres solteras, cabeza de familia que tienen hijos menores de edad a cargo.

() Desde hace aproximadamente 10 años, las tutelantes han ocupado un terreno localizado en la margen izquierda de la vía que, del corregimiento de Cantagallo (Sucre), comunica con el corregimiento de Don Alonso (Sucre). Allí instalaron "un caney de arquitectura propia" con el objeto de ser utilizado para la venta de almuerzos y comidas, actividad comercial que, aseguran, ha sido desempeñada de forma irregular o discontinua debido, entre otras cosas, "()" a algunas circunstancias, tales como bajas ventas y otros, se [han] tenido que ausentar para trabajar en sitios diferentes a la jurisdicción de [l] municipio".

() En diciembre de 2021, un vecino del "caney", quien posteriormente adquirió la calidad de quejoso ante la administración, advirtió a las accionantes que no podían permanecer en esa zona por ser un espacio público. Sin embargo, para ese momento las tutelantes se ausentaron por un periodo de aproximadamente 7 meses y fue hasta el mes de agosto de 2022 cuando volvieron a instalarse en la construcción para continuar con la venta de alimentos cocidos.

() Lo anterior dio lugar a que contra las accionantes se promoviera oficialmente una queja y que, como consecuencia de esto, se adelantara el correspondiente proceso policivo de naturaleza administrativa donde se les reconoció como infractoras por haber incurrido en un comportamiento contrario a la convivencia, en los términos del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 (numerales 4 y 6). En consecuencia, se les ordenó retirar "el caney" en un término de 20 días, sin que se les impusiera multa alguna por tal infracción. Sobre el particular, se destaca que, según el oficio remitido por la misma inspectora de policía que conoció del asunto a esta Corporación, a la fecha, no se ha dado cumplimiento a la orden impartida.

() En el marco de la decisión adoptada en el comentado proceso policivo, además de ordenarse el retiro del "caney", también se ofició a la Secretaría de Gobierno e Inclusión

Social del municipio para que informara si las accionantes se encontraban incluidas en proyectos de generación de ingresos, aprovechamiento productivo o fortalecimiento del emprendimiento. De no ser así, se ordenó la inclusión de las mismas, previendo para ellas un asesoramiento prioritario, en punto a los lineamientos preestablecidos para cada proyecto.

() La autoridad de policía encargada del asunto, en el curso del proceso administrativo constató que la actividad desarrollada por las actoras es "compleja" por dos razones: (i) por un lado, involucra la preparación de alimentos y, por lo tanto, está llamada a contar con el concepto sanitario propio de los restaurantes, cafeterías o empresas del sector gastronómico, pues dichos alimentos son para el consumo humano y, en consecuencia, su manipulación debe darse en escenarios propicios para el efecto y (ii) por otro lado, la exposición al humo, producto de los fogones de leña empleados para la cocción de los alimentos puede dar lugar a afectar el derecho a gozar de un ambiente sano, pues incrementa el riesgo de incendios forestales.

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

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

6.4 De manera preliminar, puntualiza la Sala que, en el presente asunto, las accionantes no plantearon ninguna inconformidad relacionada con una presunta afectación de su derecho al debido proceso por parte de la Inspección de Policía que profirió la orden que estiman lesiva de sus derechos fundamentales. Sin perjuicio de ello, la Sala procedió a realizar una revisión detallada del trámite policivo seguido en contra de las actoras el cual, tal y como se puntualizó en los antecedentes, se adelantó a través de un proceso verbal abreviado. Mediante dicha revisión se constató que la actuación administrativa se desarrolló en el marco de las garantías del debido proceso, con sujeción a las normas que rigen este tipo de

actuaciones, garantizando el derecho de contradicción y defensa, así como la publicidad de las decisiones. Particularmente, se destaca que la Inspección de Policía accionada reconoció durante el curso de sus actuaciones el estado de vulnerabilidad de las actoras, resaltando su calidad de sujetos de especial protección constitucional en razón, no solo de su condición de desplazadas, sino además, de vendedoras informales. Adicionalmente, se encontró que, prima facie, la decisión estuvo debidamente fundamentada y que, al margen de los cuestionamientos que las tutelantes hayan presentado respecto de la misma, la administración expuso razones de hecho y de derecho que determinaron su actuar.

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

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

6.7 A partir de lo anterior y atendiendo a los elementos fácticos probados a los que se ha hecho expresa referencia en líneas anteriores, la Sala procederá a verificar, si en el caso concreto, la administración vulneró los derechos de las accionantes sobre la base de no haber dado por acreditada la aplicación del principio de confianza legítima, hecho que, según

la misma inspectora de policía contribuyó a que no se emitiera una orden dirigida a prever su reubicación.

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

6.9 En primera medida, ha establecido este Tribunal que en el curso de los procesos dirigidos a la recuperación del espacio público resulta indispensable tomar en consideración el estado de vulnerabilidad de quienes desarrollan una actividad comercial informal: Al respecto, la Sala encuentra que, en efecto, dicho elemento sí fue tomando en cuenta por la Inspección de Policía al momento de adoptar la decisión que ahora cuestionan las actoras. Conforme quedó consignado en [el acta de la audiencia de decisión], la autoridad de policía fue clara en reconocer que las tutelantes eran titulares de un trato especial por el hecho de encontrarse en una situación de vulnerabilidad, no solo por su calidad de desplazadas víctimas de la violencia sino, además, por su condición de vendedoras informales. Así, en uno de los apartes del acta en comento se anotó lo siguiente: [es importante reconoce la condición de sujetos de especial protección a las [infractoras] y por ende necesario incluirlas en proyecto[s] de generación de ingresos en proyectos productivos o fortalecimiento de emprendimiento por parte de la administración municipal, con la finalidad de que cuenten con las herramientas necesarias para fortalecer las actividades realizadas] (énfasis propio).

6.10 Así mismo, en punto con la necesidad de imponer una multa tras encontrar probada la infracción por parte de las demandantes, la autoridad de policía consideró que aplicar dicha

medida correctiva no era estrictamente necesaria en tanto □(□) haría más lesiva la situación económica de las infractoras y reduciría la posibilidad de seguir desarrollando su actividad comercial□, pues, enfatizó, □el despacho reconoce a las infractoras como SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL□.

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

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

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

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

tanto compromete la salud pública y, específicamente, la vida y la salud de las personas.

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

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

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

6.18 Lo anterior, puntualiza la Sala, no da lugar a desconocer el estado de vulnerabilidad de las accionantes quienes ante la precariedad y la imperiosa necesidad de buscar su sustento y el de sus familias acudieron a los mejores recursos y posibilidades que tenían a su alcance para desarrollar actividades económicas, inclusive, fuera del municipio de Corozal. Sin embargo, esta circunstancia sí comporta un aspecto fundamental en la aplicación del principio de la confianza legítima, pues, la configuración del mismo parte de que se verifique, entre otras cosas, que la ocupación del espacio público se ha dado de “manera prolongada, continúa y permanente”.

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

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

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

6.22 Por otro lado, encuentra la Sala que la decisión adoptada por la administración no fue intempestiva. Esta fue producto de un proceso policivo que fue notificado a las partes donde, además, se contó con la presencia de la personera municipal y se garantizó la participación

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

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

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

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

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

6.27 Así las cosas, dado que a la fecha aún no se ha materializado una alternativa concreta que les ofrezca a las actoras una solución que les permita continuar recibiendo ingresos a efectos de no ver afectado su mínimo vital como consecuencia a la orden de retirar el «caney» y tomando en consideración que las actoras son madres cabeza de familia con menores de edad a cargo, los cuales también podrían verse afectados por el hecho de que sus progenitoras no dispongan de medios de subsistencia, la Sala le ordenará a la Inspección de Policía accionada, en conjunto con la Alcaldía de Corozal, adelantar un proceso de

concertación inmediato con las accionantes dirigido a brindarles una alternativa de reubicación a corto plazo que no exceda los (3) meses contados a partir del proferimiento de esta providencia, advirtiéndoles que mientras la misma se concreta, las actoras podrán continuar haciendo uso del "caney" para la venta de alimentos, única y exclusivamente bajo la observancia de protocolos mínimos de higiene y cuidado al medio ambiente que serán previstos por la misma Alcaldía que, a su vez, podrá apoyarse para el efecto en las secretarías de Planeación y de Salud del mismo municipio. Ello, tomando en consideración que dichas Secretarías integran la estructura organizacional del despacho del alcalde.

6.28 Así mismo, se le ordenará a la Secretaría de Gobierno e Inclusión Social que hace parte de la misma Alcaldía de Corozal que dé cumplimiento a lo dispuesto por la inspectora de policía en el marco de la audiencia de decisión a través de la cual se dio por culminado el proceso verbal abreviado que se adelantó en contra de las actoras, es decir: "informar si las accionantes se encuentran incluidas en proyectos de generación de ingresos, aprovechamiento productivo o fortalecimiento del emprendimiento. De no ser así, ordenar la inclusión de las mismas, previendo para ellas un asesoramiento prioritario, en punto a los lineamientos preestablecidos para cada proyecto".

Respecto de esta última orden, la Sala precisa que aun cuando en el marco del presente trámite de tutela la Secretaría de Gobierno e Inclusión Social no fue vinculada, esta Corporación mediante Auto 1087 de 2022 reconoció que: "las Salas de Revisión de la Corte Constitucional y los jueces de tutela no están imposibilitadas para impartir órdenes a autoridades públicas no vinculadas a un proceso, cuando sin comprometer su responsabilidad en la amenaza o violación de derechos fundamentales, se limita en la resolución del fallo a declarar las obligaciones ya previstas en el ordenamiento legal o reglamentario". Así, precisó esta Corte mediante la citada providencia que no es necesario vincular al proceso de tutela y tampoco al de revisión a las autoridades del orden nacional, regional y/o local "que dentro de su deber legal y constitucional tienen la obligación de cumplir con lo que se disponga en el marco de dichos trámites". En consecuencia, explicó este Tribunal que "no es de recibo que esas autoridades aleguen el desconocimiento del debido proceso por indebida integración del contradictorio, dado que su vinculación deviene innecesaria en el entendido que de su deber legal y constitucional emerge el carácter vinculante que les ha sido impuesto para cumplir precisamente con lo que se les ordene en

virtud de dicho deber.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

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

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

CUARTO.- ORDENAR a la Secretaría de Gobierno e Inclusión Social de Corozal dar cumplimiento a lo dispuesto por la inspectora de policía en el marco de la audiencia de decisión a través de la cual se dio por culminado el proceso verbal abreviado que se adelantó en contra de las actoras, es decir :informar si las accionantes se encuentran incluidas en proyectos de generación de ingresos, aprovechamiento productivo o fortalecimiento del

emprendimiento. De no ser así, ordenar la inclusión de las mismas, previendo para ellas un asesoramiento prioritario, en punto a los lineamientos preestablecidos para cada proyecto□.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con aclaración de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

NATALIA ÁNGEL CABO

Referencia: expediente T-9.887.819.

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

Magistrada ponente:

Cristina Pardo Schlesinger.

A continuación, presento las razones para aclarar mi voto en la sentencia T-201 de 2024. En esta ocasión, la Sala Octava de Revisión amparó los derechos fundamentales de tres mujeres madres cabeza de familia y víctimas del conflicto armado que se dedicaban a la venta de alimentos cocidos en un quiosco. En un proceso policivo, la administración municipal ordenó a las mujeres despejar el área por incumplir los protocolos de sanidad.

Comparto la decisión de la Sala que ordenó a la entidad demandada desarrollar una alternativa de reubicación definitiva para las accionantes. El remedio judicial adoptado es adecuado y garantiza sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital. Sin embargo, la Sala excluyó el amparo del principio de confianza legítima porque consideró que la ocupación de las vendedoras en el quiosco no se dio de forma “[prolongada, continua y permanente]”. Considero que, en el presente asunto, la falta de una ocupación permanente no era razón suficiente para concluir que no se había vulnerado el principio.

La ocupación ininterrumpida es uno de los indicios que ha señalado la jurisprudencia para verificar la existencia de la buena fe por parte de los trabajadores informales. Sin embargo, no es indispensable para que exista una expectativa legítima de trabajo. Labores como las de las accionantes no implican un horario fijo y, por definición, no son estables ni permanentes. Resulta un estándar rígido entender que, a pesar de la situación de bajas ventas o el embarazo de una de las actrices, estas debían tener una ocupación ininterrumpida en el quiosco desde que lo construyeron y debían buscar los permisos administrativos para ocuparlo.

La anterior interpretación desconoce las particularidades del trabajo informal, los riesgos a los que se exponen las trabajadoras informales “[por ejemplo, la ausencia de protección

laboral reforzada que tiene un empleo formal-, y otras situaciones del contexto socioeconómico de las accionantes. En cambio, hay un indicio de la confianza legítima en la medida en que, si el trabajador informal puede irse y volver al lugar para ejercer su actividad económica sin que la administración lo impida, ello forma una idea y expectativa de que puede seguir desarrollando sus actividades en ese lugar. Por eso, considero que debe existir una interpretación flexible del carácter de la ocupación [prolongada, continua y permanente] que responda de manera más precisa a la naturaleza de los trabajos informales.

En esos términos aclaro el alcance de mi voto,

Fecha ut supra.

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada