

**JUZGADO SESENTA Y SEIS (66) PENAL DEL CIRCUITO DE CONOCIMIENTO
CON FUNCIONES MIXTAS - LEY 600 DE 2000 y LEY 906 DE 2004**

(Antes Juzgado Cincuenta y Seis (56) Penal del Circuito)

Calle 27 N° 6-48 Piso 4 Edificio TCI Bogotá D. C.

Teléfono 6013532666 -018000110184 Extensión 71466

Correo Electrónico: j66pctobta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Ciudad y fecha : Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil veintiséis (2026)
Radicación : Tutela Segunda 110013109066205-0018-01
: Tutela Primera 1100140880012025-0357-00
Procedencia : Juzgado Primero (1) Penal Municipal con Función de Control de Garantías
Accionante : Nubia Esperanza Corredor Laiton y Silvia Rosa Ortiz Martínez
Accionada : Alcaldía Mayor de Bogotá y Otros

1. OBJETO DE DECISIÓN

Resolver la impugnación promovida por **Nubia Esperanza Corredor Laiton y Silvia Rosa Ortiz Martínez** contra el fallo de tutela proferido el 24 de diciembre de 2025, por el Juzgado Primero (1) Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de esta Ciudad, por medio del cual negó por improcedente el amparo deprecado por las accionantes.

2. HECHOS

Las accionantes relataron que son trabajadoras informales dedicadas a la venta de ropa en el espacio público ubicado en Carrera 6 N° 20a - 41 sur, barrio 20 de julio de esta ciudad, donde han desarrollado su actividad económica de manera pacífica, continua e ininterrumpida por más de 10 años, y este espacio constituye su fuente principal y única de ingreso económico.

Señalaron que **Nubia Esperanza Corredor Laiton** es madre cabeza de familia, clasificada en el Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales - SISBÉN IV, Grupo A – Pobreza Extrema, subgrupo A3, lo cual evidencia una vulnerabilidad socio-económica y aunado a ello, se encuentra en período de recuperación postparto tras dar a luz el día 29 de noviembre de 2025, por lo que cuenta con una protección constitucional reforzada y su sustento diario proviene de la actividad económica informal a la que se dedica.

Mencionaron que **Silvia Rosa Ortiz Martínez** es una adulta mayor de 63 años, que en atención a su edad cuenta con una especial protección constitucional, no devenga pensión ni cuenta con ninguna otra fuente de ingresos diferente a la actividad comercial informal de venta de ropa ambulante, con la cual cubre sus gastos básicos de alimentación, salud y vivienda.

Narraron que se encuentran identificadas y caracterizadas por la Alcaldía Local de San Cristóbal como trabajadoras informales del sector, y cuentan con la asignación y reconocimiento de este espacio de trabajo desde hace más de una década y la administración local les otorgó dicho punto para el ejercicio de su actividad comercial, razón por la cual han permanecido allí de manera estable, continua y pacífica, sin haber sido notificadas de procesos de desalojo, reubicación o modificación de su ubicación tradicional.

Dieron cuenta que la Alcaldía Local de San Cristóbal, junto con el IDU, el IPES y el contratista CARVEPA S.A.S., sin previo aviso iniciaron la instalación de casetas o módulos en el área exacta donde ejercían su actividad, y que esas casetas van a ser utilizadas para reubicar a otros vendedores informales, con lo cual vulneraron los derechos fundamentales de quienes ya se encuentran ubicadas en ese punto.

Manifestaron que han buscado información con funcionarios de la Alcaldía Local sobre su reubicación o alternativas para seguir trabajando, pero no han recibido respuesta concreta, ni se les ha informado si tienen derecho a un puesto o si serán desplazadas sin opción distinta.

Consideraron que dicho actuar desconoce el principio de confianza legítima, reconocido por la Corte Constitucional para los vendedores informales que ocupan por largo tiempo un espacio público y respecto de quienes la Administración no puede adelantar intervenciones súbitas o lesivas sin una transición adecuada y alternativas reales de ubicación.

Agregaron que la situación narrada requiere una intervención urgente, ya que dependen exclusivamente de su trabajo diario para subsistir y la falta de certeza sobre su reubicación las deja en un escenario de desprotección total, lo que pone en riesgo su vida digna y vulnera sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital.

Con fundamento en los hechos narrados solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital, debido proceso administrativo, confianza legítima e igualdad y que en consecuencia, se ordene a la Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía Local de San Cristóbal, Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, Instituto para la Economía Social – IPES y CARVEPA S.A.S. (Contratista ejecutor de la obra), suspender cualquier actuación orientada al retiro, desalojo, desmonte o restitución del espacio donde históricamente han ejercido su actividad económica, hasta tanto se surta un debido proceso real y efectivo, respetando los parámetros fijados por la Corte Constitucional, especialmente en lo referente a la motivación clara de los actos administrativos, el deber de notificación personal, el principio de confianza legítima y la obligación de alternativas económicas reales para los vendedores informales.

De otra parte, solicitaron que se ordene a las accionadas que les garanticen una alternativa económica o reubicación adecuada, proporcional y efectiva, que tenga en cuenta su condición de mujeres trabajadoras informales de larga trayectoria en el territorio, conforme a los estándares jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional.

3. ACTUACIÓN PROCESAL

El 12 de diciembre de 2025, la acción de tutela fue repartida al Juzgado Primero (1) Penal Municipal con Función de Control de Garantías de esta Ciudad¹, esa misma fecha avocó conocimiento, y corrió traslado del libelo demandatorio y sus respectivos anexos a las accionadas a fin de garantizarles los derechos a la defensa y contradicción que les asisten dentro del presente trámite².

El 24 de diciembre de 2025 profirió fallo a través del cual negó por improcedente el amparo de los derechos reclamados por la accionante³, la parte accionante inconforme con la decisión la impugnó⁴ y por reparto correspondió a este Despacho desatar el recurso⁵.

4. EL FALLO IMPUGNADO

El Juez de primer grado en cuanto al requisito de subsidiaridad de la acción de tutela encontró que si bien, en este asunto, la controversia involucra derechos fundamentales y presenta trascendencia *iusfundamental* por el impacto alegado sobre la subsistencia, también se verifica que no obra constancia de que las accionantes hubieren radicado una solicitud formal ante el Instituto Para La Economía Social encaminada a activar las alternativas institucionales de reubicación, asignación de puntos comerciales, quioscos u otras opciones de generación de ingresos, lo que evidenció que el reclamo constitucional se activó sin agotar, siquiera de manera mínima, el canal administrativo directo e inmediato previsto para la finalidad principal perseguida, esto es, obtener una alternativa concreta de reubicación o aprovechamiento

1 Expediente Digital/-C01 1ra Instancia/ 0004 Acta de reparto

2 Expediente Digital/-C01 1ra Instancia/ 0005 Auto Avoca

3 Expediente Digital/C01 1ra Instancia/ 0014 Fallo

4 Expediente Digital/C01 1ra Instancia/ Archivo 0017 Impugnación

5 Expediente Digital/C02 2da Instancia/0002 Acta de reparto

económico regulado, lo cual debilita la procedencia del amparo en tanto el juez constitucional no puede convertir la tutela en instancia inicial de trámites que, por diseño normativo, demandan una actuación previa de la interesada para su activación.

En lo que concierne a la Secretaría Distrital de Integración Social, el *a quo* consideró que se acreditaron actuaciones propias de su misionalidad orientadas a la atención social prioritaria ya que una vez tuvo conocimiento del caso, adelantó contacto telefónico, caracterización socioeconómica, socialización de oferta institucional, visita domiciliaria, orientación sobre acceso a servicios y gestión de apoyo alimentario temporal para la señora **Corredor Laiton** por su condición de reciente maternidad y frente a la señora **Ortiz Martínez**, dejó constancia de intentos de contacto sin éxito y de comunicación electrónica para continuar la orientación, actuaciones que a su juicio descartan una omisión atribuible a esa Secretaría en el ámbito de sus competencias y permiten inferir que, al menos respecto de la primera accionante, se brindó una respuesta institucional de contingencia frente a la situación de vulnerabilidad, sin que ello signifique la satisfacción integral a la pretensión principal, que se orienta a una alternativa estable de sustento.

En cuanto a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a la Secretaría Distrital de Planeación, y al IDU adujo que no encuentra un nexo que permita predicar una amenaza o vulneración concreta de los derechos invocados por las accionantes.

En relación a CARVEPA S.A.S., refirió que, pese a su silencio, el expediente no ofrece elementos suficientes para atribuirle, en sede constitucional, una conducta que encuadre en los supuestos de procedencia de tutela contra particulares, ni se acreditó una situación de subordinación o indefensión de las accionantes frente a dicha sociedad que habilite predicar responsabilidad *iusfundamental* directa.

Señaló que teniendo en cuenta lo anterior, el debate central se ubica en la activación efectiva de la ruta institucional a cargo del IPES y en la coordinación territorial para evitar un impacto desproporcionado sobre el mínimo vital mientras se define una alternativa y concluyó que no se configura, en este momento procesal, una vulneración imputable al IPES derivada de la negativa a tramitar o decidir una solicitud de reubicación, por cuanto las accionantes no acreditaron la radicación formal requerida para activar el procedimiento, ni antes ni durante el trámite constitucional.

Sin embargo, dada la especial vulnerabilidad expuesta, el impacto potencial sobre el mínimo vital y la necesidad de evitar que el debate se resuelva con medidas meramente declarativas, se impone adoptar determinaciones que orienten una solución efectiva y articulada, sin desconocer el carácter subsidiario de la tutela ni sustituir las competencias administrativas.

Bajo los argumentos expuestos resolvió:

“PRIMERO. NEGAR por improcedente el amparo a los derechos fundamentales invocados por NUBIA ESPERANZA CORREDOR LAITON, y SILVIA ROSA ORTIZ MARTÍNEZ, en virtud de lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. EXHORTAR a las NUBIA ESPERANZA CORREDOR LAITON y a SILVIA ROSA ORTIZ MARTÍNEZ para que, de manera inmediata, radiquen ante el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL la solicitud formal de acceso a la oferta institucional orientada a alternativas comerciales, reubicación o mecanismos de generación de ingresos, acompañada de los documentos básicos de identificación y, de ser del caso, de la acreditación de su condición de vulnerabilidad.

TERCERO. EXHORTAR al INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL para que, una vez reciba solicitud por parte de las señoras NUBIA ESPERANZA CORREDOR LAITON y/o SILVIA ROSA ORTIZ MARTÍNEZ, le otorgue trámite prioritario, realice una valoración individualizada de la situación de cada una (o aquella que la presente), y emita una respuesta de fondo, clara y motivada, dentro de un término razonable y perentorio, orientada a ofrecer una alternativa concreta y viable que asegure la



*continuidad del sustento, en especial frente a la señora **CORREDOR LAITON** por su condición de reciente maternidad y frente a la señora **ORTIZ MARTÍNEZ** por su edad y ausencia de ingresos alternativos.*

CUARTO. CONMINAR a la **ALCALDÍA LOCAL DE SAN CRISTÓBAL**, para que, en el marco de sus deberes de coordinación en el orden distrital, articule de manera inmediata las gestiones necesarias en conjunto con las entidades a que hubiere lugar, para prevenir que las actuaciones administrativas en el punto de trabajo de las señoras **NUBIA ESPERANZA CORREDOR LAITON** y **SILVIA ROSA ORTIZ MARTÍNEZ** se traduzcan en una privación absoluta e intempestiva del sustento, todo ello dentro de un marco de proporcionalidad y respeto por la dignidad humana.

QUINTO. EXHORTAR a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL** para que continúe, dentro del marco de su competencia, el acompañamiento social y la gestión de apoyos que resulten necesarios a las señoras **NUBIA ESPERANZA CORREDOR LAITON** y **SILVIA ROSA ORTIZ MARTÍNEZ**, procurando el restablecimiento de condiciones mínimas de subsistencia y el acceso efectivo a la oferta institucional, en especial respecto de la señora **ORTIZ MARTÍNEZ**, frente a quien no fue posible completar el contacto y la orientación.

SEXTO. DESVINCULAR a **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**, al **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU** a **CARVEPA S.A.S.** y a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**, por falta de legitimación en la causa por pasiva.”.

5. IMPUGNACIÓN

La accionantes impugnaron el fallo con miras a su revocatoria porque consideran que el juez de primera instancia incurrió en una aplicación excesivamente formalista del principio de subsidiariedad, al exigir la radicación previa de solicitudes ante el IPES, sin ponderar adecuadamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo la afectación de sus derechos al mínimo vital y al trabajo,

Aclaran que tal y como fue expuesto en la acción de tutela, la intervención administrativa en el punto donde desarrollaban su actividad económica se produjo de manera súbita e intempestiva, cuando funcionarios acudieron a realizar mediciones y croquis para la instalación de una caseta, sin notificación previa, sin socialización del proyecto y sin advertir de forma clara y oportuna sobre las consecuencias inmediatas de dicha actuación, en ese contexto, no existió un margen temporal razonable que permitiera activar previamente los canales administrativos ante el IPES, máxime cuando es un hecho notorio que las peticiones administrativas cuentan con un término legal de respuesta de hasta quince (15) días hábiles, el cual, en la práctica, rara vez se cumple de manera estricta por lo que exigir la radicación y espera de una respuesta administrativa en estas condiciones equivale a trasladarles una carga desproporcionada, e incompatible con su situación de vulnerabilidad y con la urgencia derivada de la amenaza directa sobre su subsistencia diaria.

Refieren que, si bien el fallador de primer grado reconoce expresamente que ellas son sujetos de especial protección constitucional, y la gravedad del impacto potencial sobre el mínimo vital, niega el amparo, lo cual resulta contradictorio.

Insisten en que la actuación administrativa cuestionada amenaza con privar de manera inmediata e intempestiva la única fuente de ingresos de las accionantes, configurándose los elementos clásicos del perjuicio irremediable; y en estos eventos, la jurisprudencia constitucional ha precisado que no puede exigirse el agotamiento previo de trámites administrativos, pues ello vaciaría de contenido la protección efectiva de los derechos fundamentales invocados.

Alegan que la Corte Constitucional ha señalado que la recuperación del espacio público no puede traducirse en la supresión abrupta de los medios de subsistencia, y que la carga de activar las rutas institucionales no puede recaer exclusivamente en personas en situación de debilidad manifiesta, cuando la administración ya conoce su condición y el arraigo en el territorio.

Indican que, en el presente caso, la acción de tutela no fue utilizada como sustituto de trámites administrativos, sino como único mecanismo idóneo y urgente para evitar una afectación irreparable, derivada de una actuación administrativa sorpresiva y carente de enfoque diferencial.

Consideran que la negativa del amparo, aun acompañada de exhortos, las deja en un estado de incertidumbre material, pues no suspende ni condiciona de forma efectiva las actuaciones administrativas que amenazan su mínimo vital, con lo que trasladan el riesgo íntegramente a quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad y la ausencia de órdenes vinculantes deja a las accionantes en un escenario de incertidumbre material, pues la eventual radicación de solicitudes ante el IPES no suspende ni condiciona las actuaciones administrativas en curso, ni garantiza que, durante el tiempo que tome la respuesta institucional, se preserve su única fuente de ingresos.

Solicitan revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital, dignidad humana y confianza legítima de las accionantes, en su condición de sujetos de especial protección constitucional.

De manera subsidiaria, solicitan modular la decisión, de manera que las medidas dispuestas en los numerales tercero, cuarto y quinto dejen de ser simples exhortaciones y se conviertan en órdenes judiciales claras, concretas y exigibles, con términos perentorios, orientadas a garantizar una protección real y efectiva de los derechos fundamentales vulnerados.

6. CONSIDERACIONES

6.1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, este Despacho es competente para desatar el recurso de impugnación propuesto contra el fallo proferido por el Juzgado Primero (1) Penal Municipal con Función de Control de Garantías de esta ciudad, dentro de la acción de tutela en referencia.

6.2. Problema Jurídico

Se contrae a establecer si acertó el Juez de primera instancia al negar por improcedente el amparo de los derechos fundamentales reclamados por las accionantes o si hay lugar a analizar de fondo la situación planteada, conceder el amparo y ordenar a las accionadas que garanticen una medida de reubicación.

Con el fin de realizar el referido análisis y soportar la decisión que se adoptará lo primero que corresponde verificar es *i)* el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, y en caso de superarlo *ii)* se realizará el análisis de fondo del caso en concreto.

6.3. Requisito de subsidiariedad

La Corte Constitucional 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 esa Corporación 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”.

De acuerdo a ello y contrario a lo considerado por la primera instancia, la presente acción de tutela satisface el requisito de subsidiaridad porque a pesar de que el ordenamiento jurídico dispone del medio de control de nulidad y restablecimiento para cuestionar la decisión administrativa que ordenó la recuperación del espacio público, 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 según las condiciones especiales de madre cabeza de familia y adulta de la tercera edad aducidas por ellas, que no fueron controvertidas por las accionadas.

Aunado a lo anterior, las accionantes aseguraron que su sustento económico y el de sus familias es producto de la actividad comercial informal que desarrollan, afirmación que, tampoco fue controvertida, y, por lo tanto, debe presumirse como cierta, por lo que las decisiones que la administración haya tomado en relación con el uso y la ocupación del espacio público donde desarrollan su actividad comercial pueden tener la potencialidad de afectar sus derechos fundamentales.

Así las cosas, se procede a analizar el asunto de fondo.

6.4. Caso concreto

En el asunto bajo análisis las accionantes solicita se ordene el decreto de medidas que les garanticen continuar con la actividad comercial de vendedoras informales de ropa que realizan en la Carrera 6 N° 20a - 41 sur, barrio 20 de julio, desde hace más de 10 años.

El Instituto para la Economía Social – IPES informó que esa entidad ofrece a los vendedores informales inscritos en el Registro Individual de Vendedores Informales – RIVI alternativas comerciales y productivas dirigidas a la economía informal que desarrollan indebidamente en el espacio público, con el fin de apoyar la organización de esta población, brindando nuevas oportunidades para el mejoramiento de su situación económica.

Igualmente indicó que, para acceder a estas alternativas, es necesario que se encuentran inscritos en el Registro Individual de Vendedores Informales, en el cual figuran las señoras **Nubia Esperanza Corredor Laiton y Silvia Rosa Ortiz Martínez**, como vendedoras informales en la localidad de San Cristóbal.

También señaló que no han presentado ninguna solicitud para acceder a esas alternativas, no obstante, durante el trámite de la acción de tutela no se probó que a las accionantes se les hubiera puesto de presente que contaban con estas alternativas de reubicación, por lo tanto, no es dable exigirles que hayan radicado una petición para acceder a las mismas, previa a la presentación de esta acción de tutela.

Así las cosas, teniendo en cuenta que se trata de sujetos de especial protección, a efectos de que puedan acceder a los programas que oferta el gobierno distrital, se revocará la decisión de primera instancia y, en su lugar, se concederá el amparo de los derechos fundamentales al mismo vital, debido proceso y confianza legítima de **Nubia Esperanza Corredor Laiton y Silvia Rosa Ortiz Martínez** y, en consecuencia, se **ordenará** al Instituto para la Economía Social – IPES, y a la Alcaldía Local de San Cristóbal, que de manera conjunta realicen acompañamiento y adelanten las gestiones necesarias que se encuentren a su cargo, para que **Nubia Esperanza Corredor Laiton y Silvia Rosa Ortiz Martínez** puedan acceder a las alternativas de reubicación que tienen a su disposición en el marco de su misionalidad de acompañamiento y fortalecimiento económico de la población que desarrolla actividades en el espacio público.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SESENTA Y SEIS (66) PENAL DEL CIRCUITO DE CONOCIMIENTO CON FUNCIONES MIXTAS - LEY 600 DE 2000 y LEY 906 DE 2004** (Antes Juzgado Cincuenta y Seis (56) Penal del Circuito Ley 600 de 2000), administrando justicia en

nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el fallo de tutela proferido el 24 de diciembre de 2025 por el Juzgado Primero (1) Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al mismo vital, debido proceso y confianza legítima de **Nubia Esperanza Corredor Laiton y Silvia Rosa Ortiz Martínez**, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENAR al Director del **INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES-**, y al **ALCALDE LOCAL DE SAN CRISTOBAL**, que en el término de **TRES (3) días** de manera conjunta realicen acompañamiento y adelanten las gestiones necesarias que se encuentren a su cargo, para que **Nubia Esperanza Corredor Laiton y Silvia Rosa Ortiz Martínez** puedan acceder a las alternativas de reubicación que tienen a su disposición en el marco de su misionalidad de acompañamiento y fortalecimiento económico de la población que desarrolla actividades en el espacio público.

TERCERO: ADVERTIR al Director del **INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES-**, y al **ALCALDE LOCAL DE SAN CRISTOBAL**, que el incumplimiento a lo ordenado en el fallo dentro del plazo estipulado acarrea las sanciones previstas en los artículos 52 –desacato– y 53 –sanciones penales– del Decreto 2591 de 1991, siendo su obligación remitir la documentación que acredite el total cumplimiento de la orden impartida.

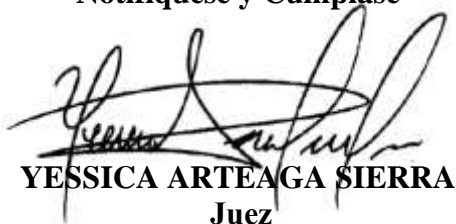
CUARTO: PREVENIR al Director del **INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES-**, y al **ALCALDE LOCAL DE SAN CRISTOBAL**, para que en ningún caso vuelva a incurrir en acciones como las que dieron mérito para conceder esta tutela.

QUINTO: NOTIFICAR esta providencia a las partes por el medio más expedito, a través de comunicaciones electrónicas y telefónicas, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, el artículo 8 de la Ley 2213 del 13 de julio de 2022 y los artículos 291 del C.G.P y 56 y 205 del C.P.A.C.A.

SEXTO: ENVIAR copia de esta decisión al Juzgado de origen.

SÉPTIMO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y Cúmplase



YESSICA ARTEAGA SIERRA
Juez