

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB SECCIÓN B**

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 11001-33-36-032-2015-00288-01
Actor: LUIS GABRIEL MELO ERAZO
Demandado: DISTRITO CAPITAL - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ Y OTROS
Referencia: ACCIÓN POPULAR – APELACIÓN DE SENTENCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, esto es, el señor Luis Gabriel Melo Erazo, contra la sentencia del 18 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado Treinta y Dos Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (fls. 424 a 445 vtos. cdno. no. 1), providencias en las que se dispuso lo siguiente:

"PRIMERO:- DECLARAR la carencia actual de objeto por HECHO SUPERADO de la presente acción popular, en virtud de las consideraciones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO:- DECLARAR probada de oficio la excepción de cosa juzgada, por las razones expuestas en las consideraciones vertidas en la presente sentencia.

TERCERO:- Sin condena en costas.

CUARTO:- REMITIR copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo, para los fines previstos en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

QUINTO:- Por Secretaría del Juzgado, procédase a la notificación de la sentencia en la forma dispuesta en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011 y/o artículo 295 del C.G.P., según corresponda.

SEXTO:- Ejecutoriada esta providencia y previas las constancias del caso, archivar el expediente." (fl. 445 cdno. no. 1 – Negrillas y mayúsculas sostenidos del texto original).

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda.

Mediante escrito radicado el 21 de abril de 2015 en la Oficina de Administración y Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, el señor Luis Gabriel Melo Erazo, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular), interpuso demanda contra el Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, el Instituto para la Economía Social y la Secretaría Distrital de Movilidad (fls. 1 a 14 cdno. no. 1) con las siguientes súplicas:

"VI. PRETENSIONES.

Solicito Señor Juez, teniendo en cuenta los hechos y consideraciones expuestas, efectuar los siguientes pronunciamientos:

1. *Ordenar a los accionados proteger los derechos e intereses colectivos del goce del Espacio Público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, copropietarios del CENTRO COMERCIAL PORTAL DE LA 80- P.H. y en general a toda la comunidad, afectados en las circunstancias de tiempo, modo y lugar indicados en los hechos de la demanda.*

2. *Como consecuencia de lo anterior, ordenar a las accionadas ejecutar las acciones tendientes a evitar el daño contingente, y hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos colectivos absteniéndose de conferir, permitir u otorgar permisos para la instalación de vendedores estacionarios o ambulantes en o sobre la Avenida calle 80 entre la transversal 96 y la carrera 102, calle 79 y transversal 100A entre la carrera 102 y la calle 82, además del perímetro del CENTRO COMERCIAL PORTAL DE LA 80 P.H., CENTRAL NUSE 123, HOSPITAL ENGATIVA y PARROQUIA SAN BASILIO MAGNO de la nomenclatura urbana de Bogotá, que inclusive forman parte de las áreas recuperadas como espacio público por administraciones anteriores y por la Defensoría del Espacio Público.*

3. *Ordenar a las accionadas la restitución de las cosas a su estado anterior, es decir el levantamiento y retiro de todos y cada uno de los vendedores ambulantes y estacionarios, además de los taxis y bicitaxis respecto del espacio de uso público descrito en el numeral precedente.*

4. *Una vez restituido el bien de uso público descrito, se ordene a los accionados tomen las medidas necesarias con el fin de protegerlo y asegurar su uso adecuado a favor de la comunidad.*

5. Condenar a las accionadas al pago de las costas del proceso y agencias en derecho.” (fls. 12 y 13 cdno. no. 1 – Mayúsculas y negrillas sostenidas del texto original).

2. Hechos.

Como fundamento fáctico, la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda, en síntesis, lo siguiente:

1) Informa que los andenes ubicados en la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82, así como el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH, Central Nuse 123, el Hospital de Engativá y la Parroquia San Basilio Magno, forman parte de las áreas recuperadas como espacio público por parte de administraciones anteriores y la Defensoría del Espacio Público.

2) Comunica que, en los andenes indicados en el numeral anterior, la Alcaldía Local de Engativá autorizó y/o viene permitiendo, en conjunto con las demás entidades demandadas, la instalación de más de 40 carpas o puestos para vendedores ambulantes y/o estacionarios, pero además, el funcionamiento y tránsito ilegal e irregular de las llamadas bicitaxis, con lo cual, asegura, se obstaculiza el legal funcionamiento de los comerciantes organizados que cumplen con sus obligaciones tributarias nacionales y distritales y que generan empleo, y se fomenta la inseguridad y la delincuencia, dada la venta de sustancias alucinógenas en algunos lugares del sector.

3) Asegura que en esas carpas se venden todo tipo de mercancías de contrabando que no pagan ningún tipo de impuestos, pero sí generan desaseo en el sector, pero además inseguridad y congestión en el tráfico de personas y vehículos.

4) Revela que en esas carpas también se venden comestibles preparados *in situ* sin los más mínimos elementos de higiene y salubridad, atentándose contra la salud pública. Adicionalmente, en esas carpas se expenden drogas y sustancias alucinógenas, generando una problemática a todo el sector y a sus visitantes.

5) Participa que, el día 4 de noviembre de 2014 y a través de derechos de petición, solicitó a la Alcaldía Local de Engativá, a la Personería Local de Engativá, al Departamento Administrativo para la Defensa del Espacio Público, al Instituto de Desarrollo Urbano, al Instituto para la Economía Social y a la Secretaría Distrital de Movilidad la revocatoria de la instalación y funcionamiento de todas las carpas para vendedores ambulantes y/o estacionarios, así como de la proliferación e invasión de taxis y bicitaxis sobre la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82, así como el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH, Central Nuse 123, el Hospital de Engativá y la Parroquia San Basilio Magno, sin embargo, las respuestas obtenidas son dilatorias y no resuelven de fondo lo peticionado, y por ende, ausentes de una solución a la problemática que se vive en el sector enunciado, incluso al punto de sugerir las peticionadas, que se inicie una acción popular.

6) Asegura que, por el actuar desobligante de la Alcaldía Local de Engativá en conjunto con todas las entidades accionadas, se presenta violación de derechos colectivos e incluso de derechos fundamentales a toda la comunidad, al desconocer las demandadas el incremento de la inseguridad, la suciedad, la preparación, venta y consumo de alimentos sin las condiciones de higiene requeridas, así como la venta y consumo de bebidas embriagantes, en detrimento del comercio organizado al interior del Centro Comercial Portal de la 80 PH, quienes pagan los impuestos previstos en la ley.

7) Manifiesta que se presenta abuso de la posición dominante de que trata el artículo 333 de la Constitución Política, por cuanto, siendo las entidades demandadas las encargadas de realizar el control sobre el uso y ocupación del espacio público, permiten que éste sea invadido y ocupado de manera irregular por el comercio informal, siendo el comercio organizado el que más contribuye a la economía del país con sus obligaciones tributarias y fiscales, sumas que resultan ser importantes para el sostenimiento del Distrito Capital.

8) Finalmente, señala que el Centro Comercial Portal de la 80 es el más afectado, pues, siendo éste sin ánimo de lucro, organizado como persona jurídica bajo los parámetros de la Ley 675 de 2001, cuyo objeto no es otro que asociarse en un edificio para ejecutar sus diferentes actos de comercio y brindar aporte a la economía nacional, las entidades demandadas omiten garantizar a los diferentes comerciantes el funcionamiento de sus establecimientos de comercio, por el contrario, permite que se desarrolle una competencia desleal, aunado al deterioro de los andenes, el foco de inseguridad, permitiendo el consumo masivo de bebidas embriagantes y sustancias alucinógenas, y el tratamiento y consumo de alimentos sin la aplicación de las normas sanitarias, en contravía de un ambiente sano y de las estipulaciones contenidas en el artículo 13 del Decreto 098 de 2004, el artículo 82 de la Constitución Política, las Resoluciones 028 del 13 de febrero de 2009, 101 del 20 de mayo de 2017, 099 del 16 de abril de 2012 y 055 del 09 de marzo de 2007, además de las consideraciones contenidas en la sentencia 1015 del 29 de enero de 2009 del Consejo de Estado relacionada con restitución del espacio público y en particular refiere los andenes como franjas longitudinales de vías urbanas exclusivos para la circulación de peatones.

3. Derechos e interés colectivos presuntamente afectados.

Con la presente acción se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales *a), d), e), g), i) y n)* del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, relativos al *goce de un ambiente sano*, al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público*, la defensa del patrimonio público, la *seguridad y salubridad públicas*, la *libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios*, respectivamente.

4. Contestación de la demanda.

La demanda de la referencia fue admitida por auto del 22 de abril de 2015 (fls. 90 y 91 vtos. cdno. no. 1), providencia en la cual el juez de primera instancia ordenó la notificación del inicio del proceso al Distrito

Capital de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá, al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, al Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, al Instituto para la Economía Social y al Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Movilidad.

4.1 Instituto de Desarrollo Urbano - IDU.

Mediante escrito del 12 de mayo de 2015, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, a través de apoderado judicial, contestó la demanda de la referencia oponiéndose a las pretensiones de la misma (fls. 97 a 105 cdno. no. 1), manifestando, en síntesis, lo siguiente:

Manifiesta que la entidad no ha vulnerado los derechos colectivos invocados, por el contrario, ha desarrollado con diligencia las competencias y atribuciones legales, atendiendo la planeación pública y los recursos asignados.

En relación a los hechos narrados, señala que no le compete al IDU las funciones descritas por el actor popular, como quiera que las que le competen al instituto se encuentran contenidas en el Acuerdo 19 de 1972 y están relacionadas con la ejecución de obras públicas de desarrollo urbanístico y priorizadas conforme el Plan de Desarrollo, y ninguna está encaminada a la recuperación del espacio público, cuyas acciones de restitución son competencia de las Alcaldías Locales, en tanto que la asignación de ferias institucionales para la solución de vendedores ambulantes y los permisos es un tema que le compete y/o está a cargo del Instituto para la Economía Social y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en virtud del Decreto 456 de 2013.

De otra parte, en dicha actuación, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU propone como excepciones la *falta de legitimación en la causa por pasiva*, donde reiteró que no le corresponde al IDU la recuperación del espacio público, puesto que, las funciones de dicho instituto se encuentran descritas en el Acuerdo 19 de 1972, el cual indica en el artículo 2 que dicho establecimiento público fue creado para atender la ejecución de obras públicas de desarrollo urbanístico previstas dentro

del plan de desarrollo y los planes y programas sectoriales, así como la distribución, asignación y cobro de la contribución de valorización y de pavimentación, por consiguiente, no se advierten funciones relacionadas con las licencias para ventas callejeras o la recuperación del espacio público por ventas ambulantes.

Destaca lo previsto en el numeral 7 del artículo 86 del Decreto 1421 de 1993 el cual establece, entre otras funciones, la de los alcaldes locales, relacionadas con dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, razón por la cual, la competencia de velar por los derechos colectivos invocados, está a cargo de la Alcaldía Local, que para este caso, corresponde a la Alcaldía Local de Engativá, siendo competente además el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y la Policía Nacional en acatamiento del Código de Policía de Bogotá, quien velará por la conservación de las vías públicas para evitar menoscabo o deterioro de éstas, así mismo existen sanciones para quienes ocupen la vía pública y ello impida el tránsito de personas o de vehículos, para lo cual ha de presentarse la correspondiente querella.

Además, plantea como medios exceptivos la *falta de elementos que configuren violación a derechos colectivos*, la *inexistencia de vulneración del derecho al goce del espacio público* y la *inexistencia de vulneración al patrimonio público*, puesto que, el IDU no ha transgredido los derechos colectivos invocados por el actor popular, pero además, porque las pretensiones carecen de elementos probatorios, solicitando que se denieguen las peticiones de la demanda.

4.2 Distrito Capital – Secretaría Distrital de Gobierno – Alcaldía Local de Engativá - Secretaría Distrital de Movilidad y Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP.

El Distrito Capital – Secretaría Distrital de Gobierno – Alcaldía Local de Engativá - Secretaría Distrital de Movilidad y Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, a través de

apoderado judicial, contestó la demanda de la referencia (fls. 146 a 180 cdno. no. 1), manifestando, en síntesis, lo siguiente:

Manifiesta que las afirmaciones realizadas por el actor popular son de carácter subjetivo que no están soportadas para ser consideradas como pruebas e indicios en contra de las entidades distritales demandadas, pese a que la carga de la prueba está en cabeza de la parte actora conforme a la ley (artículo 30 de la Ley 472 de 1998), quien además, deberá demostrar los indicadores que corroboren tales afirmaciones. Razón por la que, no basta con indicar que determinados hechos constituyen vulneración de derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación, sino que es necesario que el demandante demuestre los supuestos fácticos de sus alegaciones acreditando la acción u omisión de la entidad demandada.

Respecto al **Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP**, indica que las competencias se encuentran contenidas en el Acuerdo 018 de 1999, las cuales no contiene la recuperación del espacio público invocado por el accionante, pues, su principal función es eminentemente técnica en defensa, vigilancia, control y recuperación de las zonas de uso público indebidamente ocupadas, así como la colaboración integral en las investigaciones adelantadas por los Alcaldes Locales, las autoridades judiciales y los entes de control, en relación con el espacio público. En tal sentido, es esta entidad la *"encargada de trazar, proponer, coordinar y velar por la adopción y la ejecución de las políticas de espacio público que involucren su acceso, generación, defensa, sostenibilidad de éste y del patrimonio inmobiliario de Bogotá D.C."*.

Destaca que la administración Bogotá Humana a través del Decreto 456 del 11 de octubre de 2013 estableció el marco regulatorio tendiente al aprovechamiento económico del espacio público en Bogotá, entre otros, con el objeto de organizar a los vendedores informales, para lo cual, se definen las zonas denominadas *"ZAERT ZONAS DE APROVECHAMIENTO*

ECONOMICO REGULADAS TEMPORALMENTE", las cuales son administradas por el Instituto para la Economía Social -IPES-.

Finalmente, frente al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, concluye que no ha vulnerado ningún derecho colectivo, como tampoco incurre en actividad omisiva en la protección de dicho derecho, o en la declaración de zona especial e incluso en los operativos de restitución, puesto que, la competencia corresponde a otras entidades como la Alcaldía Local, el IPES y a la Policía.

En relación a la **Alcaldía Local de Engativá** señala que la presente acción carece de sentido, ya que la presunta vulneración de los derechos colectivos cesa inmediatamente cuando la Autoridad Distrital hace presencia, por solicitud elevada del acompañamiento de la Policía Metropolitana, ante las peticiones de la comunidad y en ejercicio de sus funciones, no significando negligencia, y correlativamente no obra prueba en el expediente de la falta de atención por parte de la Autoridad Distrital.

Seguidamente, indica actuaciones y gestiones realizadas por la mencionada Alcaldía Local de Engativá en cumplimiento de las competencias y funciones asignadas, destacando que ha ejercido la vigilancia y control correspondiente. Así mismo indica que por medio del Decreto Distrital 456 del 11 de octubre de 2013, se reglamentó el marco regulatorio y el aprovechamiento económico del espacio público del Distrito Capital, programa que pretende crear las Zonas de Aprovechamiento Económico Reguladas Temporales (ZAERT), las cuales están destinadas para actividades temporales de los vendedores informales vinculados a los programas del Instituto para la Economía Social (IPES), cuyo mobiliario urbano utilizado para paraderos, kioscos y otros, es administrado por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de manera coordinada con la entidad gestora o administradora que corresponda; de igual manera el trabajo del IPES será respaldado por la Alcaldía local en la construcción de la regulación de las zonas de aprovechamiento económico temporal.

Señala que la Alcaldía de Engativá suscribió el Contrato 112 de 2013 con la Fundación "Otro Rollo Social" en desarrollo del proyecto 1228 para censar la población relacionada con la problemática de los vendedores informales, quienes serán los beneficiarios de los espacios públicos.

En cuanto a la **Secretaría Distrital de Movilidad** señala que, previa la visita al lugar objeto de las pretensiones donde se evidenció que en las vías allí ubicadas se encuentran implementadas señales reglamentarias de prohibido parquear, por consiguiente y como quiera que la función de la Secretaría es de autoridad de tránsito en el Distrito Capital, solicitó a la Policía Metropolitana de Tránsito de Bogotá para lo de su cargo en relación con el control de tránsito de los bicitaxis en dicha zona, en procura de romper con el desacato de la norma.

De otra parte, manifestó que, como quiera que los hechos alegados en la presente acción se basan en presuntas omisiones, se atiene a lo que resulte probado en el curso del proceso, sin embargo precisa que el actuar de las entidades mencionadas ha sido bajo las disposiciones legales y constitucionales, sumado a la ausencia del vínculo entre lo endilgado y el eventual perjuicio a que está avocada la comunidad, ante la carencia de fundamento jurídico de las pretensiones, por lo que, insiste en que las pretensiones sean despachadas desfavorablemente al accionante.

Pero además, aduce que en caso de existir vulneración a los derechos colectivos incoados, la misma no es a cargo de las entidades demandadas, sino que son los particulares los llamados a responder por el eventual daño o vulneración, por lo que, la acción es infundada.

Adicionalmente, en lo que respecta a los vendedores ambulantes en el espacio público, manifiesta que esta realidad corresponde a una problemática social, económica y cultural para la Administración Distrital, cuya solución no está en medidas policivas, ya que requiere decisiones gubernamentales, gremiales y comunitarias para encontrar la solución de fondo para implementar, atendiendo además las disposiciones contenidas en la sentencia T-772 de 2003 en la cual se

analizan formas para conciliar la protección del espacio público garantizando el ejercicio de la economía informal.

Finalmente, como medios exceptivos de defensa plantea las siguientes:

i) *falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público* por carecer de competencia para satisfacer las pretensiones, por no vulnerar los derechos colectivos alegados por el accionante, por cuanto es el particular el llamado a responder; ii) *ausencia del daño contingente*, ante la ausencia del nexo de causalidad entre la conducta del sujeto pasivo y el daño contingente; iii) *inexistencia de un perjuicio por falta de nexo causal*, ya que no se puede inferir que el daño este siendo causado por Bogotá, Distrito Capital – Secretaría Distrital de Gobierno – Alcaldía Local de Engativá, DADEP y la Secretaría de Movilidad; iv) *inexistencia de vulneración de derechos colectivos*, pues, no se ha quebrantado ningún derecho y las actuaciones de las entidades señaladas siempre ha estado encaminadas a cumplir las funciones otorgadas por la ley en pro de la comunidad; v) *hecho de un tercero*, dado que la indebida ocupación del espacio público se está siendo causada por particulares y no por el Distrito Capital, por lo que de existir cualquier vulneración es predicable de particulares; vi) *existencia de otro medio judicial*, puesto que, a través de la querella existen acciones policivas de perturbación y desalojo; y vii) *innominada*, donde solicitó declarar cualquier hecho constitutivo de excepción.

4.3 El Instituto para la Economía Social - IPES no allegó escrito de contestación a la demanda.

5. La sentencia de primera instancia.

El Juzgado Treinta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., en providencia del 18 de agosto de 2017 (fls. 424 a 445 vtos. cdno. no. 1), declaró la carencia actual de objeto por hecho superado en el presente asunto, pero además, probada de oficio la excepción de cosa juzgada, con el sentido y alcance de las determinaciones ya transcritas en la parte inicial de esta providencia.

Los fundamentos de la decisión del *a quo* fueron, en síntesis, los siguientes:

En primer lugar, se pronunció el *a quo* frente a la excepción previa de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta por las entidades públicas demandadas, manifestando que la mencionada excepción planteada por el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- y Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Gobierno - Alcaldía Local de Engativá, Secretaría Distrital de Movilidad y Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público -DADEP-, no tiene vocación de prosperidad en la presente acción constitucional, puesto que, la imputación es la atribución de unos hechos o deberes a una persona o autoridad pública que se estima responsable de la ocurrencia de aquellos o del incumplimiento de éstos, se trata de un presupuesto de responsabilidad, uno de sus elementos, más no la responsabilidad misma. Por consiguiente, no es aceptable el argumento expuesto por las entidades accionadas anotadas, según el cual, en este caso, se presenta falta de legitimación por pasiva de las mismas por no ser las responsables de la producción de la vulneración de los derechos colectivos invocados, tal afirmación implicaría que absolver a un demandado por no haberse demostrado su responsabilidad implica declarar la falta de legitimación por pasiva, lo cual carece de fundamento, si se tiene en cuenta que la absolución corresponde a un pronunciamiento de fondo y la falta de legitimación, justamente, impide una decisión de esa naturaleza.

En lo que respecta al caso concreto, señaló el *a quo* que el demandante pretende que se amparen los siguientes derechos colectivos: i) *el goce de un ambiente sano*, ii) *al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público*, iii) *la defensa del patrimonio público*, y, iv) *la seguridad y salubridad pública*, vulnerados por las entidades accionadas, al permitir que en la zona de la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102, Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82 y el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 P.H., Central Nuse 123, Hospital Engativá y Parroquia San Basilio Magno, se encuentren ocupados y obstaculizados por

vendedores estacionarios o ambulantes, frente a lo cual consideró que, conforme al acervo probatorio allegado al expediente, había lugar a declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, por las siguientes razones:

Destaca que obran en el expediente 30 fotografías sin fecha y hora, en las que, según el actor, se evidencia la zona objeto de la presente acción, es decir, los andenes de la Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102, Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82, además del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 P.H., Central Nuse 123, Hospital Engativá y Parroquia San Basilio Magno, y la ocupación de las mismas por parte de los vendedores ambulantes; sin embargo, únicamente en dos de dichas fotografías, se puede evidenciar que corresponde a la entrada del Centro Comercial Portal de la 80, pues, no se muestran las direcciones enunciadas por el accionante.

No obstante, se extrae de las respuestas dadas por las entidades demandadas a las peticiones presentadas por el actor popular que, a través de la Resolución 074 del 13 de abril de 2011, el Departamento Administrativo de Espacio Público, georeferenció las zonas especiales determinadas por los Alcaldes Locales, entre ellas, para la Localidad de Engativá, actualización que se realizó con el fin de garantizar la seguridad, la movilidad peatonal y la reubicación de los vendedores informales en las zonas de transición de aprovechamientos autorizados.

Así mismo, hubo ofrecimiento personalizado del portafolio de servicios por parte del Instituto para la Economía Social – IPES en agosto de 2016 para los vendedores informales, estacionarios y ambulantes, en relación con el lugar objeto de la presenta acción popular, y aceptación individual de los vendedores ambulantes de la oferta de servicios del IPES, en la cual indica los nombres, la identificación y la alternativa aceptada; en el mismo sentido, la descripción de las personas encontradas en trabajo de campo que cuenta con el Registro Individual de Vendedores Informales (RIVI), concluyendo con las descripciones de los adultos mayores que se desempeñan como vendedores informales.

Destaca que en la inspección judicial realizada por ese despacho en la zona objeto de la presente demanda, se observó la existencia de vendedores informales a la entrada del Centro Comercial Portal de la 80 y zonas aledañas, de lo cual infiere que dichos espacios públicos corresponden a las zonas de transición de aprovechamientos autorizadas por el Instituto para la Economía Social - IPES.

En esas condiciones, si bien en un momento se vieron afectados algunos derechos colectivos de la ciudadanía por la ocupación de calles y andes por vendedores estacionarios o ambulantes, lo cierto es que, a la fecha, la vulneración ha cesado.

Agrega el *a quo* que, siendo los vendedores estacionarios o ambulantes ubicados en la zona objeto de la presenta acción constitucional, la actividad que interrumpe la tranquilidad de los habitantes de la Localidad de Engativá, y al estar éstos cobijados dentro del Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá, no se configuran los presupuestos que den cuenta de la vulneración de los derechos colectivos invocados, máxime cuando el Distrito Capital de Bogotá ha implementado mecanismos legales para que los vendedores ambulantes que actualmente ocupan el espacio público, realicen su actividad comercial informal en acatamiento al aprovechamiento del mismo, lo que conlleva a que fuera inane emitir orden alguna a las entidades demandadas, toda vez que se han implementado y ejecutado acciones y mecanismos tendientes a la recuperación del espacio público y la reglamentación y reubicación de los vendedores informales o ambulantes de la Localidad de Engativá, así como mitigar la invasión de los mismos.

Corolario con lo expuesto, evidencia que el Distrito Capital de Bogotá y demás demandadas, a través de las diferentes entidades del nivel central, han venido trabajado en el marco de las funciones y competencias previstas legalmente, en la realización de actividades relacionadas con la recuperación y ocupación del espacio público ubicado en la zona descrita en la p demanda, toda vez que en desarrollo de las

diferentes políticas públicas y alternativas de vida para los vendedores ambulantes quienes han utilizado el espacio público que es del Distrito Capital, sin embargo, es el mismo Distrito, el que ha dispuesto la organización de los prenombrados vendedores informales, algunos de ellos, actualmente ubicados en el sector en virtud de las disposiciones legales.

En tal sentido, el Instituto para la Economía Social - IPES ha efectuado las diferentes actividades tales como la cartografía social, siendo la Localidad de Engativá una de las zonas favorecidas, al igual que realizó oferta de servicios a los vendedores informales de la zona, donde ha hecho seguimiento y acompañamiento. Así mismo, ha identificado los espacios denominados Zonas de Aprovechamiento Económico Regulados Temporales (ZAERT), de acuerdo a la normatividad vigente, para lo cual adelantó la identificación de espacios en kioscos, carpas, etc., la orientación y referenciación por parte de la Alcaldía Local de Engativá y el Departamento Administrativo del Espacio Público - DADEP, donde se constata que las entidades distritales han trabajado en conjunto tanto para las intervenciones del uso del espacio público, como para la formulación de las actividades que, tanto el precedente jurisprudencial como la normatividad vigente han impuesto.

En efecto, si bien se presentó la acción en razón de unos acontecimientos vulneradores de derechos colectivos, tales circunstancias no se evidencian en las condiciones que lo describe el actor popular, relacionado con el actuar de las entidades demandadas en los términos que anteriormente se indicaron, lo que da lugar a la declaratoria de un hecho superado.

Conforme a lo anterior, concluye el *a quo* que, en el presente asunto, se configura la carencia de objeto por hecho superado respecto de la presente acción constitucional formulada por el actor popular, como quiera que las demandadas desplegaron una serie de acciones tendientes a que no se siguieran vulnerando los derechos invocados por el actor.

De otra parte, transcribe apartes de la sentencia del 2 de febrero de 2012, dictada por el Consejo de Estado dentro de la acción popular 25000-23-15-000-2003-02530-01¹, el cual se pronunció de fondo respecto de la ocupación indebida del espacio público, sentencia en la que asegura se consideró el área objeto de la presente acción al citarse la Resolución No. 059 del 30 de marzo de 2007, expedida por la Defensoría del Espacio Público de Bogotá, por medio de la cual se actualiza el Inventario de las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados, adoptado mediante Resolución No. 260 del 7 de noviembre de 2006, emitida por la misma entidad, luego, realizó el siguiente esquema:

	Consejo de Estado Radicado: 25000231500020030253001	Proceso 2015-00288 (actual)
Estado	Culminado. Ver página web de la Rama Judicial	En trámite al momento de esta providencia
Derechos Colectivos Invocados	1. El goce del espacio público, 2. El goce de un ambiente sano v la utilización de los bienes de uso público, 3. La defensa del patrimonio público, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes	1. El goce del espacio público, 2. El goce de un ambiente sano y la utilización de los bienes de uso público, 3. La defensa del patrimonio público, y 4. La seguridad y salubridad públicas
Causa	Ocupación del espacio público ubicado en la Carrera 7ª, desde el Palacio de Nariño hasta la Carrera 24, invadido por vendedores ambulantes	Ocupación del espacio público por vendedores ambulantes en la zona ubicada en la Avenida Calle 80 entre la transversal 96 y la carrera 102, calle 79 y transversal 100A entre la carrera 102 y la calle 82 y el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 P.H., Central Nuse 123, Hospital Engativá y Parroquia San Basilio Magno de Bogotá
Objeto	Restitución y recuperación del espacio público	Restitución y recuperación del espacio público

Para finalmente concluir que entre la citada acción popular que fue decidida por el Consejo de Estado y la que se analiza en el presente asunto, se presenta claramente identidad de objeto e identidad de causa, lo cual es suficiente para declarar probada, de oficio, la excepción de cosa juzgada, de acuerdo con las especificidades propias de esa figura en materia de acción popular.

¹ Procesos Acumulados: 25000-23-15-000-2003-2526-01, 25000-23-15-000-2003-02527-01, 25000-23-15-000-2004-00071 -01 25000-23-15-000-2004-00229-01, 25000-23-15-000-2004-02084-01, 25000-23-15-000-2004-02255-01, 25000-23-15-000-2004-02254-01, 25000-23-15-000-2004-02589-01, al 25000-23-15-000-2003-02530-01, 25000-23-15-000-2006-01208-01 y 25000-23-15-000-2004-01419-01 al 25000-23-15-000-2003-02530-01.

En lo que respecta a las costas, advierte que, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, sólo se podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, no obstante, un análisis de la actuación asumida por las partes y en el *sub examine*, no se evidencia acción alguna que haya impedido el curso normal del proceso, en consecuencia, no existe fundamento para condenar en costas.

6. El recurso de apelación.

El actor popular, esto es, el señor Luis Gabriel Melo Erazo, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia (fls. 456 a 459 cdno. no. 1), a fin de que se revoque la providencia recurrida, y en su lugar se accedan a las pretensiones de la demanda ordenándose la recuperación del espacio público, pero además, se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandada, impugnación que fue concedida por el *a quo* mediante auto del 20 de octubre de 2017 (fl. 461 *ibidem*), el que fue sustentado, en síntesis, en los siguientes términos:

Alega el recurrente que la decisión de primera instancia se encuentra viciada por una indebida interpretación normativa, pues, determina dos situaciones que, a la luz de los hechos y pruebas que reposan dentro del expediente, no se evidencian bajo ninguna circunstancia.

Frente al *hecho superado*, manifiesta que al *a quo* simplemente le bastó considerar la argumentación de los accionados, en el sentido de tener por ciertos y específicamente darles el sentido de eficacia a las acciones implementadas por estos para la recuperación del espacio público. Pero dejó de lado el juzgador que si bien se han implementado medianas acciones para mitigar la invasión y desnaturalización del espacio público, las mismas no han resultado eficaces y para el efecto debe señalarse que continúa esta situación en el perímetro que rodea el Centro Comercial Portal de la 80, no solo por vendedores estacionarios que ocupan irregularmente áreas de espacio público, sino también - tal y como se manifestó en la acción introductoria y que no fue tenido en

cuenta por el fallador - la proliferación de bicitaxis y taxis sobre las vías vehiculares (espacio público) que entorpecen el paso de vehículos particulares y adicionalmente propician la inseguridad y el desorden.

En este sentido, bajo ningún punto puede aducirse que se da un hecho superado, toda vez que no existe una sola prueba que infiera que ello se ha producido, luego la comunidad del sector y especialmente todos los peatones que circulan por dicha zona que comprende el puente de Transmilenio y el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80, se ven sumamente afectados por este flagelo, aunado a todos los vehículos que son víctimas del embotellamiento ocasionado por la invasión del espacio público por parte de taxis y bicitaxis.

Así, una cosa es que se hayan efectuado algunas acciones por parte de las autoridades, pero otra muy diferente es que se hayan tomado medidas contundentes de recuperación del espacio público y que hayan sido eficaces, de tal suerte que, sin lugar a dudas, el despacho del *a quo* no tuvo en cuenta el material fotográfico, fílmico, además de la inspección ocular realizados en campo, que dio cuenta que la invasión persiste y que por consiguiente no es un hecho superado.

En lo que respecta a la excepción de *cosa juzgada*, asegura que los presupuestos de tal fenómeno no se evidencian en este asunto, pues, se requiere identidad de objeto, lo cual en este caso es traído de manera analógica, simplemente porque las pretensiones respecto de la acción popular referida según sentencia traída a colación por el despacho versa sobre una misma pretensión que es la recuperación del espacio público.

Para el efecto, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material sobre la cual se predica la cosa juzgada, esto es, se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido o declarado y en este asunto la pretensión versa sobre espacios circunstanciales y físicos totalmente disímiles, de tal suerte que tampoco se evidencia identidad de causa petendi, es decir, que la presente acción con respecto a la decisión que supuestamente hace tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento y para el

presente caso no es así, siendo que se trata de situaciones espaciales totalmente diferentes tal y como se manifiesta en la misma sentencia.

De otra parte, señala que la recuperación del espacio público deber ser un objetivo claro de la administración distrital, la cual se debe basar en la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del mismo teniendo a aumentar el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento económico, bajo los principios que regula el Plan Maestro de Espacio Público.

Para el efecto, el numeral 7 del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993, dispone que corresponde a los Alcaldes Locales, dictar los actos y ejecutar operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos Distritales y locales. En tanto que, el artículo 13 del Decreto 098 de 2004, en materia de zonas especiales, indica que corresponderá a los Alcaldes Locales, en coordinación con la Policía Metropolitana de Bogotá, determinar las zonas de su jurisdicción que por cuestiones de seguridad, no pueden ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales. Así mismo, los Alcaldes Locales, en coordinación con el Fondo de Ventas Populares determinarán aquellas que deban ser reservadas para desarrollar actividades comerciales, culturales o de recreación, las cuales no pueden ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales.

Por su parte, el artículo 82 de la Constitución Política determina que es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común el cual prevalece sobre el interés particular.

En tanto que, la Resolución No. 101 del 20 de mayo de 2011 *"Por la cual se georeferencian las "Zonas Especiales" determinadas por los Alcaldes Locales"*, establece que son susceptibles de ser determinadas como tales: los Centros Comerciales, los Parques Públicos, entre otros.

Concluye que, teniendo en cuenta que este sector se ajusta a la normatividad antes mencionada y con el fin de prever y evitar situaciones, actos y/o comportamientos que pongan en peligro la vida de las personas, que atenten contra su salubridad, o que impidan la movilidad de las mismas, siendo Portal de la 80 un Centro Comercial que maneja un gran y constante flujo de personas y vehículos, se requiere por parte de la Administración Local brindar condiciones que garanticen la seguridad de los usuarios, ya que la vía aledaña al Centro Comercial se ha caracterizado por la inseguridad dado el alto índice de vendedores informales que se ubican día a día en este sector, impidiendo con esto la movilidad de las personas, adicionalmente el uso de cilindros de gas en vía pública tal como lo hacen hoy en día los vendedores informales, es un claro atentado contra la salubridad de las personas que lo consumen y ponen el sector en alto riesgo de accidentes.

Luego, ante la fuerza de los hechos, el fallo definitivo, únicamente debe estar encaminado a declarar y acceder a las pretensiones, esto es, ordenando a los accionados proteger los derechos e intereses colectivos del goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, copropietarios del Centro Comercial Portal de la 80 P.H. y en general a toda la comunidad, afectados en las circunstancias de tiempo, modo y lugar indicados en los hechos de la demanda, y como consecuencia, ordenar a las accionadas la restitución de las cosas a su estado anterior, es decir, el levantamiento y retiro de todos y cada uno de los vendedores ambulantes y estacionarios del espacio de uso público, pero además, el levantamiento y control de taxis y bicitaxis indebidamente estacionados, y una vez restituido, se les ordene tomar las medidas necesarias con el fin de protegerlo y asegurar su uso adecuado a favor de la comunidad.

7. Actuación surtida en segunda instancia.

Por auto del 3 de noviembre de 2017 (fls. 4 y 5 cdno. ppal.), se admitió el recurso de apelación interpuesto; luego, mediante auto del 7 de

diciembre de 2017 (fl. 19 *ibidem*), se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión por el término de 10 días, y vencido este, correr traslado al Ministerio Público, por el término de 10 días, para emitir el respectivo concepto.

7.1 Alegatos de la parte actora.

La parte actora presentó escrito de alegaciones (fls. 21 y 22 cdno. ppal.), oportunidad donde, en síntesis, reiteró los argumentos expuestos en los escritos contentivos de la demanda y del recurso de apelación, solicitando que se revoque la sentencia de primera instancia, y en consecuencia, se acceda a las súplicas de la demanda.

7.2 Alegatos del IDU.

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU presentó escrito de alegatos de conclusión, en síntesis, reiterando los argumentos expuestos en el escrito contentivo de la contestación de la demanda, particularmente, en lo que respecta a la falta de legitimación en la causa por pasiva de dicho instituto (fls. 26 a 29 cdno. ppal.), solicitando que se declare la ausencia de responsabilidad en su contra.

7.3 Alegatos del IPES.

El Instituto para la Economía Social – IPES presentó escrito de alegatos de conclusión (fls. 30 y 31 cdno. ppal.), donde expuso, en síntesis, lo siguiente:

Señala que, como quiera que el recurso de apelación está motivado por la invasión del espacio público por cuenta de los taxis y bicitaxis, se presenta la falta de legitimación por pasiva de la entidad, toda vez que, de acuerdo a la normatividad vigente, a quien le corresponde pronunciarse de fondo es a la Secretaría de Movilidad, ya que toda competencia es taxativa, por lo que, no deben ignorarse las competencias de cada una de las entidades implicadas.

En cuanto a la gestión que compete estrictamente al Instituto para la Economía Social - IPES, aduce que fueron probadas dentro del proceso,

pues, al no detentar la calidad de administrador del espacio público sino tan solo gestor, sus funciones se encuentran agotadas en el caso concreto.

Por otra parte, la parte actora deja de lado la declaratoria de cosa juzgada proferida por el juez de primera instancia declarada en el artículo segundo de la parte resolutive de la providencia atacada y por ende no la desvirtúa. Así, cabe anotar que la parte motiva realizó un análisis detallado sobre las razones por las cuales se sustenta la decisión, situación de derecho que no hace posible continuar con cualquier pronunciamiento de fondo en el asunto en cuestión, máxime cuando fue conocida por el Consejo de Estado en su momento.

Finalmente, solicita que se confirme la sentencia impugnada, o en su defecto, se absuelva al Instituto para la Economía Social- IPES, pues, la entidad viene ejerciendo sus funciones con los límites establecidos por la constitución, la ley, el precedente judicial y aún con el límite que imponen los mismos vendedores informales, teniendo en cuenta que es un sector permanentemente en movimiento.

7.4 Alegatos del Distrito Capital.

El Distrito Capital y demás entidades del sector central presentó escrito de alegaciones (fls. 32 a 36 cdno. ppal.), escrito donde, en síntesis, reiteró los argumentos de defensa expuestos en el escrito contentivo de la contestación de la demanda.

8. Concepto del Ministerio Público.

El Agente del Ministerio Público Delegado ante esta Corporación, luego de hacer una síntesis sobre la demanda, la contestación de la misma, la decisión recurrida y el recurso de apelación, emitió concepto, solicitando que se revoque la sentencia apelada, y se acceda parcialmente al amparo solicitado (fls. 37 a 40 cdno. ppal.), en síntesis, en los siguientes términos:

El problema jurídico consiste en determinar si las entidades públicas demandadas incurrieron en la vulneración de los derechos colectivos del goce del medio ambiente sano, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, al permitir que la zona ubicada en la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102, Calle 79 y la Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82, la entrada al Centro Comercial Portal de la 80 P.H., Central NUSE 123, Hospital de Engativá y la Parroquia de San Basilio Magno, se encuentra ilegalmente invadido el espacio público.

Evidentemente la sentencia proferida por el Honorable Consejo de Estado dentro del expediente No. 25000231500020030253001, referida por el *a quo*, no tiene relación fáctica alguna con la que es objeto de alzada. En efecto, si se revisa la causa de aquella, se refiere a la ocupación del espacio público de la Carrera 7ª desde la Casa de Nariño, hasta la Calle 24, zona distante de la que es objeto de la presente demanda. En consecuencia, resulta improcedente la declaración de cosa juzgada.

En lo que se refiere a los vendedores ambulantes, está demostrado en el proceso que la parte actora pretende cuestionar los actos administrativos por medio de los cuales el Distrito Capital y la Alcaldía Local de Engativá determinaron las denominadas "*Zonas de Aprovechamiento Económico Regladas Temporales (ZAERT)*", y por ende, la ocupación temporal de los espacios públicos por las ventas informales. Estas zonas se encuentran ajustadas a la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional y no se encuentra prueba alguna en el expediente sobre su transgresión directa a los derechos colectivos invocados. Asunto distinto, es el que tiene que ver con la legalidad de dichos actos administrativos, que al no tener una conexidad con los derechos colectivos, debe ser cuestionada a través del medio de control de nulidad simple. En consecuencia, no se estaría ante un hecho superado, sino que resulta improcedente el amparo de acción popular sobre estas zonas reglamentadas.

Acerca de la invasión de taxis y bicitaxis, si bien es cierto que se probaron algunas actividades de control de las autoridades de tránsito, estos operativos resultan insuficientes para calificar como "superado" el hecho, y por tanto, sería procedente el amparo de los derechos colectivos, para ordenar medidas correctivas más eficaces contra dicha ocupación de rodantes en las zonas objeto de litigio.

En esos términos, asegura que se debe revocar el fallo de primera instancia y acceder parcialmente al amparo en lo que se refiere a la ocupación del espacio público por parte de taxis y bicitaxis.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) finalidad de la acción popular; 2) cuestiones previas; 3) el caso concreto; y 4) condena en costas.

1. Finalidad de la acción popular.

Las acciones populares, hoy denominadas medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentadas por la Ley 472 de 1998² y los artículos 144 y 161 (numeral 4º) de la Ley 1437 de 2011³, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando ellos actúen en desarrollo de funciones administrativas, por lo que su naturaleza es de carácter preventivo.

De conformidad con lo establecido en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la Ley 472 de 1998 y los artículos 144 y 161 (numeral 4º) de la Ley 1437

² "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".

³ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

de 2011 - CPACA, los elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, son los siguientes:

- 1) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- 2) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.
- 3) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, por ende, el actor popular está facultado para solicitar que se adopten las medidas necesarias para tal fin.
- 4) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998.
- 5) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.
- 6) No interesa cuál sea la causa o el origen de la violación al derecho o interés colectivo (acto, hecho, operación, omisión, contrato administrativo o cualquier otra forma de manifestación de la administración pública); es decir, el centro de imputación jurídica que determina la procedencia de la acción es el hecho de la violación o amenaza de un derecho o interés de esa específica naturaleza, independientemente de la causa o motivo. No obstante, bajo el marco normativo del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, cuando la

vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de un acto administrativo o un contrato, en uno u otro evento, no puede el juez de la acción popular anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

7) Adicionalmente, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se constituye como requisito de procedibilidad para el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular), el deber de acreditarse, por parte del actor popular, el haber solicitado a la autoridad y/o el particular en ejercicio de funciones públicas, previamente a la presentación de la demanda, adoptar las medidas necesarias de protección de los derechos o intereses colectivos amenazados o violados, y que la autoridad y/o el particular no haya atendido la reclamación dentro del término fijado por la ley (15 días) o se niegue a ello.

No obstante, la parte final del inciso 3° del artículo 144 del C.P.A.C.A., prescribe, que se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, el cual debe estar sustentado en la demanda.

2. Cuestiones previas.

Previo a estudiar el fondo de la controversia planteada, la Sala procede a pronunciarse sobre los nuevos reparos formulados en los escritos contentivos de los alegatos de conclusión presentados por los apoderados judiciales del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU y el Instituto para la Economía Social - IPES (fls. 26-29 y 30-31 cdno. ppal.), frente a lo cual se advierte lo siguiente:

i) En el escrito contentivo de los alegatos de conclusión (fls. 26-29 cdno. ppal.), el apoderado judicial del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU reitera, en términos generales, los argumentos expuestos en el

escrito contentivo de la contestación de la demanda, particularmente, en lo que respecta a la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* de dicho instituto, solicitando que se declare la ausencia de responsabilidad en su contra.

Frente a lo anterior, se advierte lo siguiente:

Como bien se señaló en el acápite de "*La sentencia de primera instancia*" de los antecedentes de esta providencia, en primer lugar, el *a quo* se pronunció frente a la excepción previa de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuestas por las entidades públicas demandadas, manifestando que la mencionada excepción planteada por el **Instituto de Desarrollo Urbano - IDU** y Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Gobierno - Alcaldía Local de Engativá, Secretaría Distrital de Movilidad y Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP-, **no tenía vocación de prosperidad**.

Así las cosas, se observa que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU con el escrito de alegatos de conclusión presentado en esta instancia procesal pretende controvertir lo decidido por el *a quo* frente a la excepción previa de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta por ese instituto.

Al respecto, cabe señalar que, el artículo 320 de la Ley 1564 de 2012 "*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*"⁴, prescribe:

"ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71." (Negrillas y subrayado fuera de texto).

De conformidad con la norma transcrita, tenemos que, el fin u objeto del recurso de apelación es que el superior y/o *ad quem* examine la cuestión decidida, en este caso, el fallo proferido por el *a quo*,

⁴ Aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

únicamente en relación con los reparos concretos que fueron formulados por el y/o los apelantes.

Ahora bien, cabe precisar que, contra la sentencia del 18 de agosto de 2017 proferida por el Juzgado Treinta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., únicamente interpuso recurso de apelación el señor Luis Gabriel Melo Erazo, demandante dentro del medio de control de la referencia (fls. 456 a 459 cdno. no. 1). Así las cosas, solo frente al recurso presentado por el ciudadano antes mencionado se concedió la alzada ante esta Corporación por parte del juez de primera instancia mediante proveído del 20 de octubre de 2017 (fl. 461 *ibidem*), por ende, solo frente al recurso por él presentado se dispuso la admisión ante esta instancia procesal por parte del Magistrado Sustanciador por auto del 3 de noviembre de 2017 (fls. 4 y 5 cdno. ppal).

Conforme lo anterior, tenemos que, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, no presentó recurso de apelación contra la sentencia del 18 de agosto de 2017 proferida por el Juzgado Treinta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., razón por la cual, no puede esta Sala de Decisión entrar a analizar los reparos y/o observaciones que frente a la misma éste aduzca e invoque en el escrito de alegatos de conclusión, máxime cuando al no estar ellos incluidos y/o comprendidos en un recurso de apelación oportunamente presentado, sino que se aducen en el escrito de alegaciones finales, constituyen nuevos reparos que no fueron expuestos y/o alegados contra el fallo apelado, de los cuales la parte actora no tuvo oportunidad procesal para ejercer su derecho de defensa, por lo tanto, los mismos no deben ser objeto de análisis al momento de resolverse el presente asunto. Razón más que suficiente para no entrar a realizar pronunciamiento sobre los mismos, pues, no es posible ahora, en esta instancia procesal, ampliar la discusión frente a nuevos aspectos no alegados en el recurso oportunamente interpuesto.

Establecido lo anterior, en el presente asunto solo se entrarán a resolver y/o decidir los aspectos del recurso de apelación interpuestos por el señor Luis Gabriel Melo Erazo (fls. 456 a 459 cdno. no. 1), pues, sobre

las inconformidades expuestas en el recurso por él presentado, se constituyó la controversia planteada en esta instancia judicial, correspondiéndole al *ad quem*, en virtud del artículo 320 del CGP, examinar únicamente los reparos concretos formulados por el apelante, no siendo posible ahora, en esta instancia procesal, ampliar los mismos frente a nuevos aspectos no alegados en su debida oportunidad por quien pudo considerar que la decisión le fue desfavorable.

ii) Por su parte, en el escrito contentivo de los alegatos de conclusión (fls. 30-31 cdno. ppal.), la apoderada judicial del Instituto para la Economía Social – IPES advierte que, como quiera que el recurso de apelación está motivado por la invasión del espacio público por cuenta de los taxis y bicitaxis, se presenta la *falta de legitimación por pasiva* de esa entidad, toda vez que, de acuerdo a la normatividad vigente, a quien le corresponde pronunciarse de fondo es a la Secretaría de Movilidad.

Frente a lo anterior, se advierte lo siguiente:

Respecto a lo anterior, cabe precisar que, la Ley 472 de 1998 "*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*", en su artículo 23, indicó la oportunidad procesal en la que se deben proponer y/o formular las excepciones previas y de mérito parte del demandado en el curso de una acción popular, siendo ella, el momento de la contestación de la demanda, e incluso limita la norma a que solo pueden proponerse las excepciones previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, precisando que deben ser decididas por el *a quo* en la sentencia.

El contenido de la norma mencionada es el siguiente:

"ARTICULO 23. EXCEPCIONES. En la contestación de la demanda sólo podrá <sic> proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.

(...)." (Destaca la Sala).

Por su parte, la Ley 1437 de 2011 "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", en su artículo 175 también indicó la oportunidad procesal en la que se deben proponer y/o formular las excepciones por parte del demandado, siendo ello en el escrito contentivo de la contestación de la demanda.

En efecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé lo siguiente:

"(...)

ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. *Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:*

(...)

3. Las excepciones.

(...)." (Se destaca).

En esos términos, si bien el Instituto para la Economía Social – IPES no presentó escrito de contestación de la demanda, tenemos que los escritos contentivos de los alegatos de conclusión en primera y segunda instancia no son la oportunidad procesal que tenía dicha entidad para proponer excepciones previas.

Así las cosas, los reparos y/o reproches formulados por el Instituto para la Economía Social – IPES que sustentan el medio exceptivo de falta de legitimación en la causa son extemporáneos, lo que sin duda alguna hace improcedente cualquier pronunciamiento de la Sala frente a ellos.

3. El caso concreto.

En el caso *sub examine* la parte actora, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular), demandó al Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá, al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, al Instituto para la Economía Social y a la Secretaría Distrital de Movilidad, a fin de que se protejan los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales a), d), e), g), i) y n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998,

relativos al *goce de un ambiente sano*, al *goce del espacio público* y la *utilización y defensa de los bienes de uso público*, la *defensa del patrimonio público*, la *seguridad y salubridad públicas*, la *libre competencia económica* y los *derechos de los consumidores y usuarios*, respectivamente, por cuanto que, los andenes y vías públicas ubicadas en la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82, así como el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH, Central Nuse 123, el Hospital de Engativá y la Parroquia San Basilio Magno se encuentran ocupados y obstaculizados por vendedores ambulantes y/o estacionarios y por taxis y bicitaxis.

En consecuencia de lo anterior, solicita la parte actora que se le ordene a las entidades demandadas proteger los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y el patrimonio público, y en consecuencia, se les ordene ejecutar las acciones tendientes a evitar la vulneración o agravio sobre los derechos colectivos absteniéndose de conferir, permitir u otorgar permisos para la instalación de vendedores estacionarios y/o ambulantes sobre la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82, así como el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH, Central Nuse 123, el Hospital de Engativá y la Parroquia San Basilio Magno, pero además, levantar y retirar de todos y cada uno de los vendedores ambulantes y/o estacionarios, así como los taxis y bicitaxis que se encuentran en los espacios y vías de uso público descritos, y una vez restituido el bien de uso público, tomen las medidas necesarias con el fin de protegerlo y asegurar su uso adecuado a favor de la comunidad.

El juez de primera instancia declaró la *carencia actual de objeto* por hecho superado del medio de control de la referencia, pero además, declaró probada de oficio la excepción de *cosa juzgada*, con el sentido, alcance y en los términos ya indicados en la parte inicial de esta providencia y en el acápite de la sentencia impugnada.

El recurso de apelación interpuesto por el señor Luis Gabriel Melo Erazo, demandante dentro del presente asunto, se contrae a solicitar que se revoque el fallo impugnado, y en su lugar se accedan a las pretensiones de la demanda ordenándose la recuperación del espacio público, pero además, se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandada, pues, considera que, ninguna de las dos figuras decretadas por el a quo se evidencian y/o demuestran en el presente asunto, en los términos ya indicados en el acápite de "*El recurso de apelación*".

Análisis de la Sala.

En los términos en que ha sido propuesta la controversia, la Sala revocará la sentencia apelada en cuanto declaró probada de oficio la excepción de *cosa juzgada* y la carencia actual de objeto por hecho superado, y en consecuencia, declarará la vulneración del derecho e interés colectivo al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público* por parte del Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y el Instituto para la Economía Social - IPES ante la indebida ocupación del espacio por parte de vendedores ambulante correspondiente a los andenes del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio, no obstante, no habrá lugar a proteger dicho derecho con ocasión de la supuesta obstaculización de las vías públicas de dicho perímetro por parte de taxis y bicitaxis, y denegará la protección de los derechos e intereses colectivos al *goce de un ambiente sano, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, la libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios*; pero además, se condenará en costas y agencias en derecho a favor del actor popular, por las razones que se consignan a continuación:

Ahora bien, en cuanto se refiere a los planteamientos esgrimidos en contra del fallo dictado por el juez de primera instancia, es importante advertir lo siguiente:

3.1 La cosa juzgada.

En lo que respecta a la excepción de *cosa juzgada* decretada de oficio por el *a quo*, asegura el recurrente que los presupuestos de tal fenómeno no se evidencian en este asunto, puesto que, se requiere identidad de objeto, el cual en este caso es traído de manera analógica, simplemente porque las pretensiones respecto de la acción popular referida según sentencia traída a colación por el despacho del juez de primera instancia versa sobre una misma pretensión que es la recuperación del espacio público, cuando, para el efecto, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material sobre la cual se predica la cosa juzgada, esto es, se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido o declarado y, en este asunto, la pretensión versa sobre espacios circunstanciales y físicostotalmente disímiles, de tal suerte que tampoco se evidencia identidad de causa petendi, es decir, que la presente acción con respecto a la decisión que supuestamente hace tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento y para el presente caso no es así, siendo que se trata de situaciones espaciales totalmente diferentes tal y como se manifiesta en la misma sentencia.

Sobre el punto es importante advertir lo siguiente:

Respecto de la ***cosa juzgada***, esta se refiere a los poderes de imperatividad, coercibilidad e inmutabilidad con que cuentan las sentencias judiciales ejecutoriadas, a fin de garantizar la seguridad jurídica inherente a toda decisión judicial. Por lo tanto, con esta figura, se busca impedir que se plantee un nuevo proceso que podría admitir un grave riesgo de una decisión contradictoria. En otros términos, la cosa juzgada tiene por objeto que los asuntos que ya hayan sido desatados en sede judicial no sean nuevamente sometidos a conocimiento del juez, y con ello evitar la incertidumbre que se generaría si la parte vencida pudiera plantear nuevamente el asunto a la espera de una nueva decisión cuantas veces quisiera, hasta que con una decisión ulterior -por su puesto contradictoria- se lograra decidir conforme a sus intereses, todo lo cual se predica de las acciones populares, pues, el juez de la

acción popular también está llamado a reconocer y acatar la decisión previamente adoptada por otro fallador dentro de otra acción popular y por ello le está vedado decidir de fondo sobre una materia que ha sido objeto de cosa juzgada⁵. De esta manera, se impide que una decisión definitiva sea discutida en un nuevo escenario judicial, evitando que la controversia se torne en indefinida⁶.

Ahora bien, la figura procesal de la *cosa juzgada* procede cuando en dos asuntos concurren los mismos elementos de objeto, causa e identidad jurídica de partes.

Tratándose de las acciones populares, el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, prevé la figura de la cosa juzgada, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 35. EFECTOS DE LA SENTENCIA. *La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general."*

Mediante sentencia C-622 de 2007, la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 35 de la Ley 472 de 1998, providencia en la que resolvió: "*Declarar exequible el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, en el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior*", esta sentencia tuvo entre su motivación lo siguiente:

"(...)

4. La institución jurídica de la cosa juzgada. Definición y alcance

(...)

*En términos generales, la cosa juzgada hace referencia a los efectos jurídicos de las sentencias, en virtud de los cuales éstas adquieren carácter de **inmutables, definitivas, vinculantes y coercitivas**, de tal manera que **sobre aquellos asuntos tratados y decididos en ellas, no resulta admisible plantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento.***

*Los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y **su objeto consiste, entonces, en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico.** Es decir, **se prohíbe** a los funcionarios judiciales, a*

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 31 de julio de 2008, expediente No. 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP), C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 17 de febrero de 2011, expediente No. 25000-23-24-000-2005-00207-01(AP), C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

las partes y eventualmente a la comunidad, **volver a promover el mismo litigio.**

La cosa juzgada brinda así seguridad y estabilidad a las decisiones judiciales, en la medida que impide un nuevo planteamiento del caso litigioso para obtener respecto de él una nueva declaración de certeza.

De acuerdo con su definición, a la cosa juzgada se le atribuyen **dos importantes consecuencias**, que si bien se encuentran relacionadas entre sí, en todo caso mantienen una clara diferencia. **Una de naturaleza positiva, cual es el de vincular o constreñir al juez para que reconozca y acate el pronunciamiento anterior** (principio de la res judicata pro veritate habetur), **y otra de connotación negativa, que se traduce en la prohibición que se impone también al operador jurídico para resolver sobre el fondo de conflictos ya decididos a través de sentencia en firme, evitando además que respecto de una misma cuestión litigiosa se presenten decisiones contradictorias con la primera.** En este segundo efecto, lo que se pretende es no sólo excluir una decisión contraria a la precedente, sino también cualquier nueva decisión sobre lo que ya ha sido objeto de juzgamiento anterior.

Adicionalmente, en virtud de su alcance coercitivo, a la cosa juzgada se le reconoce una tercera consecuencia, no menos importante que las dos anteriores, la cual se materializa en el hecho de que, por su intermedio, se brinda la posibilidad de ejecución forzada de la sentencia, en los casos en que la parte a quien se le ha impuesto una prestación se niega a satisfacerla.

(...)

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina especializada, la cosa juzgada es una institución compleja en razón a que la misma sólo se predica de una determinada sentencia. Por eso, **para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere que concurren, en ambos juicios, tres requisitos comunes: (i) identidad de objeto, (ii) identidad de causa e (iii) identidad de partes.** Las llamadas "identidades procesales" constituyen, entonces, los límites a la existencia de la cosa juzgada. Así lo dispone el propio artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, al señalar que la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, "siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes".

El alcance de las llamadas "identidades procesales", lo explicó la Corte en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

"- **Identidad de objeto**, "es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente".

- **Identidad de causa petendi** (eadem causa petendi), "es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa".

- **Identidad de partes**, "es decir, **al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada.** Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica".

Sobre la **identidad de partes**, la doctrina y la propia jurisprudencia, coinciden en señalar que la misma **marca el límite subjetivo de la cosa juzgada**, en el sentido que en virtud de tal identidad **la sentencia sólo produce efectos entre quienes fueron parte en el proceso y, por tanto, no se extiende a terceros que han permanecido ajenos a dicha actuación**. No obstante lo dicho, existe también consenso entre los especialistas, en el sentido de considerar que **tienen la calidad de partes no solo los sujetos activo y pasivo de la relación procesal, sino igualmente todos los sujetos que, bajo las previsiones legales, se han incorporado voluntariamente al proceso, han sido citados para intervenir en el mismo, y, en todo caso, a quienes el fallo afecta en los propios términos de los litigantes principales.**

De igual manera, la **identidad de objeto y de causa**, vistos de manera conjunta, **fijan los llamados límites objetivos de la cosa juzgada**, dando a entender con ello, que **ésta se predica, si y solo sí, de las causas que han sido debatidas en el proceso y decididas en la sentencia** (causa petendi). En esa orientación, el artículo 17 del Código Civil señala que "las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria, sino respecto de las causas en que fueron pronunciadas. Es por tanto, prohibido a los jueces proveer en los negocios de su competencia por vía de disposición general o reglamentaria". Frente a los límites objetivos, ha explicado la jurisprudencia que para determinar su ocurrencia "habrá de examinarse siempre cuál es la pretensión deducida en juicio anterior, para que pueda analizarse si existe o no la cosa juzgada y, además, cuáles los fundamentos de dicha pretensión. Pues bien puede ocurrir que unos mismos hechos sirvan de apoyo, sin embargo, a pretensiones diversas, sobre los cuales bien puede pedirse al Estado pronunciarse por conducto de la rama jurisdiccional, en proceso diferentes".

Acorde con el alcance fijado a las llamadas identidades procesales, se ha sostenido que, por regla general, la fuerza vinculante de la cosa juzgada se encuentra limitada a quienes plantearon la litis como parte o intervinientes dentro del proceso. En este sentido, el criterio imperante es que la cosa juzgada produce efecto Inter partes. A esta modalidad, que como se ha dicho constituye la regla general, suele identificársele con el nombre de cosa juzgada relativa. No obstante, el ordenamiento jurídico, excepcionalmente, le impone a ciertas decisiones efecto erga omnes, es decir, que el efecto de cosa juzgada de una providencia obliga en general a todas las personas. A esta modalidad se le conoce con el nombre de cosa juzgada general o absoluta, y se establece por expreso mandato constitucional en materia penal (C.P. art. 29) y constitucional (C.P. art. 243), esto último en el campo del control abstracto de constitucional de las leyes, sin perjuicio de los demás casos que de manera especial pueda definir el legislador en ejercicio de su potestad de configuración política.

Finalmente, **para garantizar la eficacia de la cosa juzgada, el ordenamiento jurídico ha dispuesto que ésta puede proponerse como excepción previa, como excepción de mérito, mediante la impugnación por medio del recurso de apelación, o como causal de revisión en los términos de ley** (C.P.C. art. 380). En esos términos, cuando el funcionario judicial se percató de la operancia de una cosa juzgada debe proceder a rechazar la demanda, decretar probada la excepción previa o de fondo que se proponga, y en último caso, dictar una sentencia inhibitoria.

5. Alcance del artículo 35 de la Ley 472 de 1998

En la presente causa se demanda el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, a través del cual se fijan los efectos de las sentencias que resuelven las acciones populares. Al respecto, el mencionado artículo dispone expresamente que "La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general".

Del contenido de la citada disposición se infiere que, por su intermedio, se busca proyectar el alcance de las decisiones que resuelven acciones populares más allá de quienes intervinieron en el respectivo proceso, haciendo oponibles sus efectos a todas las personas, independientemente de

que hayan sido o no parte en el juicio o sean o no titulares del mismo derecho litigioso.

El hecho de que a través de las acciones populares se protejan derechos cuya titularidad es difusa, radicados en sectores más o menos amplios de la comunidad, y que los mismos puedan ser representados por cualquier miembro de la colectividad afectada, explica que se haya querido extender los efectos de la sentencia que resuelven acciones populares, tanto a las partes en el proceso, entre las que se cuentan por supuesto al actor popular, como a la comunidad en general, donde ha de incluirse también al colectivo interesado y titular de los derechos en conflicto.

En esos términos, es claro que el propósito del legislador al regular la materia, fue entonces el de reconocerle a todas las sentencias que ponen fin a la acción popular efectos erga omnes, es decir, el alcance de cosa juzgada general o absoluta.

(...)

7. Exequibilidad condicionada del artículo 35 de la Ley 472 de 1998

(...)

Dada la naturaleza jurídica especial que identifica ese tipo de acciones, la decisión que le pone fin al proceso de acción popular no puede hacer tránsito a cosa juzgada general o absoluta en todos los casos, conforme lo prevé el artículo 35 de la citada ley.

(...)

A través de las acciones populares se busque proteger derechos de relevancia social, cuya titularidad es difusa, plantea un verdadero problema de inconstitucionalidad frente al mandato legal que ordena reconocerle efectos erga omnes a todas las sentencias, pues en ciertos casos, extender los efectos de la decisión al público en general, cerrando la posibilidad de promover un nuevo juicio, puede llegar a desconocer los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la propia efectividad de los derechos colectivos.

En efecto, según se ha expresado, las acciones populares constituyen el medio procesal mediante el cual se busca asegurar una protección judicial, actual y efectiva, de derechos e intereses transindividuales o colectivos de importante trascendencia social, es decir, de derechos e intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad, como el patrimonio, el espacio público, la seguridad, la salubridad, la moral administrativa, la libre competencia, el equilibrio ecológico y el ambiente, entre otros, y cuya amenaza o violación puede a su vez afectar bienes esenciales del ser humano como la vida, la salud, la integridad y la tranquilidad.

En razón a los bienes que son objeto de su protección, las acciones populares presentan una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, pues en estricto sentido, no plantean una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que persiguen precaver o superar un daño en bienes que comprometen la existencia y desarrollo de la colectividad misma, frente a los poderes del Estado, de la Administración Pública y de los grandes grupos económicos.

En este contexto, por contraposición a las acciones individuales, cuyo ejercicio radica en cabeza de un sujeto que bien puede decidir instaurarlas o no, la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. Esto último significa que, a diferencia de lo que ocurre con las acciones que defienden intereses individuales o subjetivos, cuyo ejercicio radica exclusivamente en el titular de los mismos, para la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier

miembro del grupo afectado esta legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho.

Son entonces la naturaleza de los derechos que se buscan proteger a través de la acción popular -derechos colectivos-, la trascendencia social de los mismos y el hecho de que su defensa pueda ejercerse por uno solo de los afectados en nombre de la colectividad, las circunstancias que entran en tensión con la decisión legislativa de reconocerle efectos generales o absolutos a todas las sentencias que ponen fin a las acciones. Esta claro que **en los procesos donde se persigue la protección de derechos colectivos socialmente relevantes, caracterizados como se ha dicho por una titularidad difusa, cerrar por completo cualquier posibilidad a la comunidad para que pueda defender judicialmente sus intereses, sin atender a las circunstancias que han motivado una decisión anterior, pone entredicho el ejercicio eficaz de los derechos colectivos y, además, hace inoperante el mecanismo de defensa judicial que la propia Constitución del 91 instituyó para brindarles una protección real y efectiva.**

(...)

Tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede entonces entenderse que la cosa juzgada es absoluta, pues la naturaleza propia de tales derechos e intereses implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la amenaza o violación de tales derechos, que aun cuando habrían podido participar en el proceso, estarían despojadas de la oportunidad de ejercer una acción popular para enmendar una situación de amenaza o afectación de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente al caso fallado, respecto de una sentencia desestimatoria de los mismos y la aparición con posterioridad al fallo de nuevas pruebas que demuestren tal vulneración.

Para la Corte es claro que, tratándose de las acciones populares, se prevé en la Ley 472 de 1998 un periodo probatorio (veinte días prorrogables por otros veinte días) rodeado de las garantías necesarias para facilitar el acceso al proceso de todos los elementos de prueba indispensables para que el juez profiera una decisión de mérito. Podría mencionarse al respecto, que los artículos 28 y 30 de la citada ley le reconocen al juez amplios poderes para decretar y practicar las pruebas solicitadas por las partes y las que de oficio estime pertinentes, al tiempo que lo facultan para sustituir al actor en la carga de la prueba, cuando por razones económicas o técnicas este último no esté en capacidad de aportar las pruebas indispensables por sus propios medios. Sin embargo, muy a pesar de ello, considera la Corte que **los recursos probatorios previstos por la ley no son idóneos para superar el conflicto de inconstitucionalidad que surge de reconocerle efectos erga omnes a las sentencias desestimatorias, particularmente, frente a la circunstancia de que después del fallo aparezcan nuevas pruebas definitivas para cambiar la decisión inicial**, pues es claro que tales elementos de juicio, por sustracción de materia, no pudieron ser allegados al proceso en el respectivo periodo probatorio ni valorados por la sentencia. Cabe agregar, en relación con esto último, que contra las sentencias que resuelven acciones populares no procede en ningún caso el recurso extraordinario de revisión, que es el escenario natural en el cual pueden debatirse hechos producidos después del fallo, sin necesidad de acudir a un nuevo proceso.

En consecuencia, **una interpretación del artículo 35 de la ley 472 de 1998, en el sentido de no permitir en ningún caso la instauración de una nueva acción popular contra el mismo demandado y por los mismos hechos y causas, frente a la aparición de nuevas pruebas que demuestren de manera fehaciente la vulneración de derechos colectivos, desconoce la garantía de los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la efectividad de tales derechos.** Razones de interés general y seguridad jurídica, relacionadas con

el mantenimiento del orden público, la paz social y la garantía de los derechos ciudadanos, imponen que los procesos se decidan de manera definitiva y que necesariamente deban finalizar o concluir en un cierto momento procesal, lo que en principio justifica el efecto de cosa juzgada general o absoluta establecido en la norma acusada. Sin embargo, **en el caso de las acciones populares, hay que tener en cuenta además, que están en juego derechos e intereses colectivos de trascendencia social, que van más allá del interés de las partes en el proceso de la acción popular, lo que justifica mantener abierta una instancia judicial de protección en caso de verificarse una amenaza o violación de los mismos.**

Aun cuando la jurisprudencia constitucional ha reconocido la importancia de la institución de la cosa juzgada, cuya función se centra -como se dijo- en garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima, obligando a los jueces a ser consistentes con las decisiones que adoptan e impidiendo que un mismo asunto sea sometido nuevamente a juicio, debe aclarar la Corte que, **tratándose de las acciones populares, la importancia de los derechos e intereses en juego, justifican, desde una perspectiva constitucional, que se pueda plantear un nuevo proceso sobre una causa decidida previamente, lo cual tiene lugar únicamente cuando se trate de una sentencia desestimatoria, y siempre que con posterioridad a la misma surjan nuevos elementos de prueba, con entidad suficiente para modificar la decisión anterior.**

Ahora bien, reiterando lo dicho en el apartado 4 de las consideraciones de esta sentencia, es menester aclarar que, **para que una decisión que le pone fin a una acción popular alcance el valor de cosa juzgada, es necesario que concurren los siguientes tres requisitos: (i) que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, (ii) que se funde en la misma causa del anterior, y (iii) haya en ambos juicios identidad jurídica de partes. Ello significa que si no existe identidad de sujetos, objeto y causa, no opera el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, ni general ni relativa**, de forma que, si surgen nuevos hechos o causas distintas, independientemente de que se trate de las mismas partes, cualquier persona está habilitada para promover una nueva acción popular, en caso de considerar que esos nuevos hechos y causas ponen en peligro derechos colectivos. A la luz de estos postulados, tratándose de la norma acusada, **lo que busca el presente pronunciamiento es establecer una excepción al principio de cosa juzgada, de manera que, aun existiendo identidad de sujetos, objeto y causa, si la decisión del juez popular es desestimatoria, y surgen nuevas pruebas trascendentales que puedan variar la decisión anterior, es posible un nuevo pronunciamiento judicial para proteger los derechos colectivos.** (...)." (Negrillas y subrayado fuera de texto).

En ese sentido, cuando las providencias judiciales hacen tránsito a cosa juzgada, ello implica que las mismas pueden hacerse cumplir y no pueden ser modificadas; no obstante, para el caso específico de las acciones populares, la Corte Constitucional ha precisado que, cuando se trate de una sentencia desestimatoria, no puede entenderse que la cosa juzgada es absoluta, sino relativa, por lo que, fijó una excepción a dicha figura consistente en que, aun existiendo identidad de sujetos, objeto y causa, si la decisión es desestimatoria de la pretensiones, y surgen nuevas pruebas trascendentales que puedan variar la decisión, es posible un nuevo pronunciamiento judicial para proteger los derechos colectivos, lo que encuentra sustento en los intereses que están en

juego, esto es, derechos e intereses colectivos de transcendencia social, que van más allá del interés de las partes en el proceso de la acción popular, lo cual, para la Corte, justifica mantener abierta una instancia judicial de protección en caso de verificarse una amenaza o violación de los mismos.

Además de lo anterior, en la sentencia C-622 de 2007, antes transcrita, la Corte Constitucional también precisó que, para que una decisión que le pone fin a una acción popular alcance el valor de la *cosa juzgada*, deben concurrir necesariamente tres (3) requisitos a saber: i) que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto; ii) que se funde en la misma causa del anterior; y iii) que haya en ambos juicios identidad jurídica de partes. Por lo tanto, si no existe identidad de sujetos, objeto y causa, no opera el fenómeno jurídico de la *cosa juzgada*, ni general, ni relativa.

En ese mismo sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 26 de octubre de 2006, expediente No. 13001-23-31-000-2002-90074-01(AP), Magistrado Ponente Mauricio Fajardo Gómez sostuvo:

"(...)

*El concepto de cosa juzgada se refiere al carácter imperativo e inmutable de las sentencias ejecutoriadas y, de ordinario, para que se presente en cuanto excepción, **se requiere identidad de partes, identidad de causa e identidad de objeto, entre la sentencia a proferirse y una debida y previamente ejecutoriada.***

Dadas las características propias de la Acción Popular, especialmente en lo atinente a la legitimación activa, el régimen de la cosa juzgada en estas acciones, comporta especificidades en cuanto a su alcance. En efecto, el artículo 35 de la ley 472 de 1.998 establece:

'Efectos de la sentencia. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.'

De la norma transcrita se desprende que en consideración al carácter público⁷ de la Acción Popular, el requisito relacionado con la identidad de partes, no resulta aplicable cuando de esta clase de acciones se trata.

Así lo ha sostenido esta Corporación, en los siguientes términos:

'... en el ámbito de las acciones populares en virtud de que su objeto de protección está constituido por derechos cuya titularidad es difusa, lo decidido en la sentencia afecta por igual a toda la comunidad interesada, dentro de la cual puede o no estar el actor popular.'

⁷ Ley 472 de 1.998 Art. 12.

En tal sentido, para la configuración de la cosa juzgada en materia de acciones populares no se requiere que se presente identidad absoluta de las partes, pues en éstos procesos el actor y los titulares del interés protegido no necesariamente coinciden.

Entonces, en materia de acciones populares, la excepción de cosa juzgada respecto de las partes ocurre aunque ellas no sean idénticas en los procesos que se cotejan, pues lo relevante es que, los responsables por la afectación al derecho colectivo invocado sean los mismos (...).

El otro elemento para que opere la cosa juzgada es la identidad de causa, el cual ha sido entendido por la doctrina⁸ como 'la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia'; dichos motivos están contenidos en los hechos de la demanda, pues son éstos, los que dan origen a su interposición y a la formulación de las pretensiones.

De ello se infiere que la sentencia desestimatoria de las pretensiones de una acción popular hace tránsito a cosa juzgada erga omnes, sólo respecto de los hechos que dan lugar a su interposición.

Y finalmente, **la configuración de la cosa juzgada requiere también que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, que, según el dicho de la Corte Suprema de Justicia, 'consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia'⁹, por lo tanto, es menester analizar además de la identidad en la causa petendi, si existe identidad en el objeto¹⁰.**

En el mismo sentido, en otra oportunidad se dijo:

'La prosperidad de la excepción de cosa juzgada supone que entre la acción que se tramita y la ya fallada exista identidad de objeto e identidad de causa. La identidad de objeto exige que la petición en los dos procesos sea la misma, y la identidad de causa significa que los fundamentos fácticos y jurídicos de la pretensión sean los mismos.¹¹' (Resalta la Sala).

En ese contexto, la Sala realizará un cuadro comparativo de las dos acciones populares, la advertida por el *a quo* para fundamentar su decisión y la de la referencia, a fin de determinar y/o establecer si se presentan los elementos requeridos para que se configure la *cosa juzgada*.

TIPO DE ACCIÓN	Popular	Popular
EXPEDIENTE NO.	25000-23-15-000-2003-02530-01 (Acumulados)	11001-33-36-032-2015-00288-01
DEMANDANTES	- Ángela Lozada de la Cruz. - Danny Daniel Jiménez Suárez. - Roberto Ramírez Rojas.	Luis Gabriel Melo Erazo

⁸ LOPEZ BLANCO Hernán Fabio, *Procedimiento Civil*, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá 2002. Pág. 643.
⁹ Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 9 de mayo de 1952.
¹⁰ Sección Primera, Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, sentencia del 29 de junio de 2.006, Radicación número: 85001-23-31-000-2004-00022-01(AP), Actor: Corporación para la Defensa de la Gente y el Medio Ambiente – Fundegente.
¹¹ Sección Primera, Consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade, sentencia del 30 de marzo de 2006, Radicación numero: 85001-23-31-000-2004-00027-01(AP).

	- Roberth Lesmes Orjuela. - Jairo Alexander Cancino Arteaga.	
DEMANDADOS -VINCULADOS	- Secretaría de Gobierno del Distrito Capital. - Alcaldía Local de La Candelaria. - Policía Metropolitana de Bogotá - Defensoría del Espacio Público. - Fondo de Ventas Populares. - Presidencia de la República. - Red de Solidaridad Social. - Alcaldía Local de Santa Fe. - Alcaldía Local de Los Mártires. - Alcaldía Local de Tunjuelito - Instituto para la Economía Social – IPES. - Alcaldía Local de la Kennedy.	- Distrito Capital / Alcaldía Mayor de Bogotá. - Alcaldía Local de Engativá. - Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. - Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. - Instituto para la Economía Social. - Secretaría Distrital de Movilidad.
DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS	- Goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público. - Goce de un ambiente sano. - La defensa del patrimonio público. - La seguridad y salubridad públicas. - La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. - La moralidad administrativa - Los derechos de los consumidores y usuarios.	- Goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público. - Goce de un ambiente sano. - La defensa del patrimonio público. - La seguridad y salubridad públicas. - La libre competencia económica. - Los derechos de los consumidores y usuarios.
	Ordenar al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., la inmediata restitución y recuperación del espacio público, ubicado en la Carrera 7ª, desde el Palacio de Nariño hasta la Carrera 24, invadido por vendedores ambulantes, y su devolución a todos los ciudadanos para su uso, goce y disfrute. Ordenar al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., la inmediata restitución y recuperación del espacio público, ubicado en la Avenida 19, entre las	Ordenar la protección de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y el patrimonio público, y en consecuencia, se le ordene a las entidades accionadas ejecutar las acciones tendientes a evitar la vulneración o agravio sobre los derechos colectivos absteniéndose de

PRETENSIONES	Carreras 3ª y 15, invadido por vendedores ambulantes; y su devolución a todos los ciudadanos, para su uso, goce y disfrute. Ordenar al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., la inmediata restitución y recuperación del espacio público ubicado entre la Calle 7ª y la Calle 10ª, y entre las Carreras 19 y 24 (San Andresito de San José), invadido por vendedores ambulantes; y su devolución a todos los ciudadanos para su uso, goce y disfrute. Ordenar al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., la inmediata restitución y recuperación del espacio público, ubicado en la Carrera 10ª, entre Calles 10ª y 20, invadido por vendedores ambulantes; y su devolución a todos los ciudadanos para su uso, goce y disfrute. Ordenar a la Alcaldía Local de Tunjuelito desalojar a los vendedores ambulantes del barrio Venecia y reforzar las medidas de seguridad. Ordenar la restitución inmediata a la ciudadanía del espacio público invadido por ventas ambulantes, en la vía peatonal de la Calle 14, entre Carreras 7ª y 9ª, diligencia que debe adelantar la Alcaldía Local de La Candelaria, sin ninguna disculpa o dilación. Ordenar la restitución inmediata a la ciudadanía del espacio público de la Avenida 19, entre la Carrera 5ª y la Avenida Caracas, invadido por ventas ambulantes y empresas de buses, en el costado norte de la Avenida 19, entre Carreras 3ª y 5ª de Bogotá D.C. Ordenar la restitución inmediata a la ciudadanía del espacio público de la Carrera 7ª (ambos costados), entre Avenida Jiménez, costado norte, y la Calle 24, costado norte, de Bogotá D.C., invadido por ventas ambulantes desde el mes de septiembre del año 2003. Ordenar al Distrito Capital - Alcaldía Local de la Candelaria efectuar la recuperación, de manera definitiva de la vía pública, e incorpore elementos de señalización de prohibición, y disponga la vigilancia y cuidado definitivo que sean necesarias para el correcto uso de los bienes	conferir, permitir u otorgar permisos para la instalación de vendedores estacionarios y/o ambulantes sobre la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82, así como el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH, Central Nuse 123, el Hospital de Engativá y la Parroquia San Basilio Magno, pero además, levantar y retirar todos y cada uno de los vendedores ambulantes y/o estacionarios, así como los taxis y bicitaxis que se encuentran en los espacios y vías de uso público descritos, y una vez restituido el bien de uso público, tomen las medidas necesarias con el fin de protegerlo y asegurar su uso adecuado a favor de la comunidad.
--------------	---	--

	públicos, no permitiendo ingresar nuevamente a los vendedores ambulantes. Pero además, se le ordene ubicar a los vendedores ambulantes en un lugar distinto, donde puedan desarrollar su actividad de manera ordenada y cumpliendo la normatividad Distrital. Ordene al Distrito Capital - Alcaldía Local de Kennedy efectuar la recuperación de manera definitiva de la vía pública, así como la incorporación de elementos de señalización de prohibición y la vigilancia, pero además, el cuidado definitivo que sea necesario para el correcto uso de los bienes públicos, no permitiendo ingresar nuevamente a vendedores ambulantes. Adicionalmente, se ordene al Distrito Capital - Alcaldía Local de Kennedy, ubicar a los vendedores ambulantes en un lugar distinto, donde puedan desarrollar su actividad de manera ordenada, regular y cumpliendo la normatividad Distrital. Ordenar la restitución inmediatamente a la ciudadanía del espacio público invadido en las proximidades del Museo de Arte Moderno, El Museo Nacional, El Museo del Oro, Las Iglesias de San Francisco, La Bordadita, La Tercera y la Iglesia de San Diego.	
OBJETO – CAUSA DEL PROCESO	La Violación de los derechos colectivos se da con ocasión a que: <u>Vendedores ambulantes ocupan indebidamente el espacio público ubicado en la Carrera 7ª, desde el Palacio de Nariño hasta la Calle 24.</u> <u>Vendedores ambulantes ocupan indebidamente el espacio público ubicado en la Avenida 19, entre Carreras 3ª y 15 de Bogotá.</u> <u>Vendedores ambulantes ocupan ilegalmente el espacio público del cuadrante ubicado entre las Calles 7ª y 10ª, y las Carreras 19 y 24.</u> <u>Vendedores ambulantes ocupan irregularmente el espacio público ubicado en la Carrera 10ª, entre Calles 10ª y 20 de Bogotá.</u> <u>Vendedores informales ocupan el espacio público ubicado en la Carrera 51, desde la Diagonal 44 hasta la 47.</u>	La vulneración de los derechos colectivos se con ocasión a que: <u>Los andenes y vías públicas ubicadas en la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82, así como el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH, Central Nuse 123, el Hospital de Engativá y la Parroquia San Basilio Magno están siendo ocupados y obstaculizados por vendedores ambulantes y/o estacionarios y por taxis y bicitaxis.</u>

	<u>Vendedores ambulantes ocupan indebidamente el espacio público ubicado en la Calle 14, entre Carreras 7ª y 9ª.</u> <u>Vendedores ambulantes ocupan el espacio público ubicado en la Avenida 19, entre la Carrera 5ª y la Avenida Caracas, y porque varias empresas de transporte público utilizan como parqueadero el costado norte de la Avenida 19, entre Carreras 3ª y 7ª.</u> <u>Vendedores informales ocupan el espacio público ubicado en el costado norte de la Carrera 7ª, entre Avenida Jiménez y Calle 24.</u> <u>Vendedores informales ocupan el espacio público ubicado en la Carrera 7ª, entre Calles 12 y 26, y en las Calles 14, 15, 17 y 19, entre Carreras 5ª y 10ª de Bogotá.</u> <u>Vendedores informales venden bienes piratas y ocupan el espacio público ubicado entre la Carrera 71D con Calle 6ª D sur, y toda la Calle 6ª D sur hasta la Avenida Boyacá; y en las zonas Centro, Kennedy, 20 de Julio, San Victorino y Plaza de las Américas, de Bogotá.</u> <u>Vendedores ambulantes y empresas de transporte, ocupan indebidamente el espacio público ubicado en la Calle 19, entre Carreras 3ª y 14; Carrera 7ª, entre Calles 11 y 34; Calle 24, entre Carreras 6ª y 7ª; Calle 16, entre Carreras 7ª y 9ª; y Carrera 10ª, entre Calles 14 y 19; y porque los primeros comercializan distintos productos en condiciones de insalubridad.</u>	
--	--	--

Precisado lo anterior, procede la Sala a determinar si en el presente asunto se configura la excepción de *cosa juzgada*, esto es, a verificar que el objeto, la causa y las partes de la acción popular de la referencia coinciden con las de la acción popular identificada con número de radicado AP No. 25000-23-15-000-2003-02530-01 (Expedientes acumulados) fallada en segunda instancia por el Consejo de Estado mediante providencia del 2 de febrero de 2012¹², para cuyo efecto se procede a realizar el análisis de los presupuestos aludidos de la siguiente manera:

¹² Consultada en el vínculo electrónico: <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>

a) Identidad de objeto.

Respecto de este requisito, se refiere a que la controversia recaiga sobre el mismo objeto, o lo que es lo mismo, que las pretensiones sean las mismas, para el caso de la acción popular consiste en la declaración que se reclama del juez de la acción popular, esto es la vulneración o afectación de determinados derechos o intereses colectivos y no la orden que se pretende que adopte finalmente el juzgador, ello, dado que, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472 el juez de la acción popular tiene amplio poder para adoptar la parte resolutive del fallo que acoja las pretensiones, en cuanto puede contener una orden de hacer o no hacer y puede también exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que no se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones, que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante¹³.

Así las cosas, es necesario entrar a analizar si este requisito se cumple, frente a lo cual se advierte:

En primer lugar, tanto en la demanda que dio origen al proceso No. AP 25000-23-15-000-2003-02530-01 (Expedientes acumulados) como la demanda que dio inicio al proceso de la referencia (2015-00288-01), se puede concluir que se pide la protección de los mismos derechos colectivos, esto es, *el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; el goce de un ambiente sano; la defensa del patrimonio público; la seguridad y salubridad públicas y los derechos de los consumidores y usuarios.*

Ahora, si bien con la presente acción popular (2015-00288-01), se invoca la protección de otro derecho colectivo (la libre competencia económica) que no fue alegado en el proceso 2003-02530-01, y que en este último fueron alegados otros derechos colectivos (la moralidad administrativa y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 31 de julio de 2008, expediente No. 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP), C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

urbanos, respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes) que no fueron alegados en el proceso de la referencia, esto es, en la acción popular 2015-00288-01, lo cierto es que, lo que realmente se pide y/o persigue en ambos procesos es la protección del mismo derecho colectivo, esto es, *el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público*.

No obstante lo anterior, pese a que en ambos procesos se busca la restitución del espacio público, el objeto, cosa y/o esencia en uno y otro proceso no son los mismos, pues, en ellos no se pretende la restitución de los mismos espacios y/o bien de uso público, ya que mientras en el proceso de la referencia, esto es, en la acción popular 2015-00288-01, se persigue el amparo, protección y restitución de los **andenes y vías públicas de la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82, así como el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH, Central Nuse 123, el Hospital de Engativá y la Parroquia San Basilio Magno**, en el identificado con el número 2003-02530-01 (Acumulados), se circunscribió a los espacios públicos de la Carrera 7ª, desde el Palacio de Nariño hasta la Calle 24; la Avenida 19, entre Carreras 3ª y 15 de Bogotá; las Calles 7ª y 10ª, y las Carreras 19 y 24; la Carrera 10ª, entre Calles 10ª y 20; la Carrera 51, desde la Diagonal 44 hasta la 47; la Calle 14, entre Carreras 7ª y 9ª; la Avenida 19, entre la Carrera 5ª y la Avenida Caracas y la Avenida 19, entre Carreras 3ª y 7ª; la Carrera 7ª, entre Avenida Jiménez y Calle 24, la Carrera 7ª, entre Calles 12 y 26, y en las Calles 14, 15, 17 y 19, entre Carreras 5ª y 10ª; la Carrera 71D con Calle 6ª D sur, y toda la Calle 6ª D sur hasta la Avenida Boyacá; y en las zonas Centro, Kennedy, 20 de Julio, San Victorino y Plaza de las Américas; y la Calle 19, entre Carreras 3ª y 14; Carrera 7ª, entre Calles 11 y 34; Calle 24, entre Carreras 6ª y 7ª; Calle 16, entre Carreras 7ª y 9ª; y Carrera 10ª, entre Calles 14 y 19.

Así, se tiene que lo pretendido en uno y otro expediente no resultan ser en esencia lo mismo, tal y como se puede observar en el cuadro antes estudiado, por lo que, no existe coincidencia en el objeto y/o finalidad de las acciones, esto es, en la restitución del bien de uso público que se pretende amparo, protección y restitución (andenes y vías públicas de la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82, así como el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH, Central Nuse 123, el Hospital de Engativá y la Parroquia San Basilio Magno).

Así las cosas, en lo que respecta a la identidad de objeto, la Sala concluye que, no se encuentra acreditado este requisito.

b) Identidad de causa.

En lo que respecta a este requisito, la jurisprudencia¹⁴ ha precisado que la respuesta se encuentra en los hechos contenidos en la demanda, al ser estos los que soportan el ejercicio del derecho de acción y el reclamo de pretensiones concretas, esto es, nos hallamos frente al motivo o fundamento mismo del proceso, ante la razón inmediata del derecho deducido en juicio.

Precisado lo anterior, en relación con la identidad de causa se tiene que los hechos que dieron lugar a la interposición de la demanda en el aludido proceso 2003-02530-01 tampoco son los mismos que originaron el ejercicio de la acción popular de la referencia, pues, mientras en la acción que nos ocupa tiene origen en la ocupación y obstaculización de los andenes y vías públicas ubicadas en la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82, así como el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH, Central Nuse 123, el Hospital de Engativá y la Parroquia San Basilio Magno por parte de vendedores ambulantes y/o estacionarios y por taxis y bicitaxis, el proceso 2003-02530-01 acumulado se cimentó en la ocupación de unos espacios públicos

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de agosto de 2009, expediente No. 25000-23-26-000-2003-01663-01(AP), C.P. Dr. Enrique Gil Botero.

diferentes¹⁵, e incluso ubicados en localidades diferentes a la que nos ocupa en el presente asunto (Engativá).

En consecuencia, como quiera que la ocupación del espacio público discutida y/o controvertida en el proceso 2003-02530-01 acumulado correspondió a una zona diversa y distante de la que es objeto la demanda de la referencia, se tiene que la *causa petendi* juzgada no es la misma que se somete a conocimiento, estudio y resolución en el *sub lite*.

En ese orden de ideas, como quiera que no se encuentra acreditado los requisitos de identidad de objeto y causa, carece de objeto referirnos al tercero de ellos, esto es, frente a la identidad de partes, pues, al no estar debidamente configurados los dos primeros, la excepción de *cosa juzgada* no está llamada a prosperar. Por lo tanto, la sentencia apelada debe ser revocada en cuanto declaró probada de oficio dicha excepción, y procederá la Sala al análisis del caso concreto frente a los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente contra el fallo de primera instancia.

3.2 Carencia de objeto y/o hecho superado.

Frente al *hecho superado*, manifiesta el recurrente que al *a quo* dejó de lado que si bien se han implementado medianas acciones para mitigar la **invasión** y desnaturalización **del espacio público**, las mismas no han resultado eficaces y para el efecto debe señalarse que **continúa esta situación en el perímetro que rodea el Centro Comercial Portal de la 80**, no solo **por vendedores estacionarios** que **ocupan irregularmente áreas de espacio público**, sino también - tal y como se manifestó en la acción introductoria y que no fue tenido en cuenta por el fallo - la **proliferación de bicitaxis y taxis sobre las vías**

¹⁵ Espacios públicos de la Carrera 7ª, desde el Palacio de Nariño hasta la Calle 24; la Avenida 19, entre Carreras 3ª y 15 de Bogotá; las Calles 7ª y 10ª, y las Carreras 19 y 24; la Carrera 10ª, entre Calles 10ª y 20; la Carrera 51, desde la Diagonal 44 hasta la 47; la Calle 14, entre Carreras 7ª y 9ª; la Avenida 19, entre la Carrera 5ª y la Avenida Caracas y la Avenida 19, entre Carreras 3ª y 7ª; la Carrera 7ª, entre Avenida Jiménez y Calle 24, la Carrera 7ª, entre Calles 12 y 26, y en las Calles 14, 15, 17 y 19, entre Carreras 5ª y 10ª; la Carrera 71D con Calle 6ª D sur, y toda la Calle 6ª D sur hasta la Avenida Boyacá; y en las zonas Centro, Kennedy, 20 de Julio, San Victorino y Plaza de las Américas; y la Calle 19, entre Carreras 3ª y 14; Carrera 7ª, entre Calles 11 y 34; Calle 24, entre Carreras 6ª y 7ª; Calle 16, entre Carreras 7ª y 9ª; y Carrera 10ª, entre Calles 14 y 19.

vehiculares que entorpecen el paso de vehículos particulares y propician el desorden.

En ese sentido, aduce que bajo ningún motivo puede aducirse que se da un hecho superado, toda vez que no existe prueba que permita inferir que ello se ha producido, luego la comunidad del sector y especialmente todos los peatones que circulan por dicha **zona** que comprende el **punto de Transmilenio y el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80**, se ven sumamente afectados por este flagelo, aunado a todos los vehículos que son víctimas del embotellamiento ocasionado por la **invasión del espacio público por parte de taxis y bicitaxis**.

Así, una cosa es que se hayan efectuado algunas acciones por parte de las autoridades, pero otra muy diferente es que se hayan tomado medidas contundentes de **recuperación del espacio público** y que hayan sido eficaces, de tal suerte que, sin lugar a dudas, el despacho del *a quo* no tuvo en cuenta el material fotográfico y/o fílmico, además de la inspección ocular realizados en campo, que dio cuenta que **la invasión persiste** y que por consiguiente no es un hecho superado.

Manifiesta que con el fin de prever y evitar situaciones, actos y/o comportamientos que pongan en peligro la vida de las personas, que atenten contra su salubridad, o que impidan la movilidad de las mismas, siendo Portal de la 80 un Centro Comercial que maneja un gran y constante flujo de personas y vehículos, se requiere por parte de la Administración Local brindar condiciones que garanticen la seguridad de los usuarios, ya que la **vía aledaña al Centro Comercial** se ha caracterizado por la inseguridad dado el **alto índice de vendedores informales que se ubican día a día en este sector, impidiendo con esto la movilidad de las personas**, adicionalmente el uso de cilindros de gas en vía pública tal como lo hacen hoy en día los vendedores informales, es un claro atentado contra la salubridad de las personas que lo consumen y ponen el sector en alto riesgo de accidentes.

Concluye que, ante la fuerza de los hechos, el **fallo definitivo, únicamente debe estar encaminado a declarar y acceder a las**

pretensiones, esto es, **ordenando a los accionados proteger los derechos e intereses colectivos del goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público**, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, copropietarios del Centro Comercial Portal de la 80 P.H. y en general a toda la comunidad, afectados en las circunstancias de tiempo, modo y lugar indicados en los hechos de la demanda, y como consecuencia, **ordenar** a las accionadas la restitución de las cosas a su estado anterior, es decir, **el levantamiento y retiro de todos y cada uno de los vendedores ambulantes y estacionarios del espacio de uso público, pero además, el levantamiento y control de taxis y bicitaxis indebidamente estacionados**, y una vez restituido, se les ordene tomar las medidas necesarias con el fin de protegerlo y asegurar su uso adecuado a favor de la comunidad.

Frente a los argumentos de censura que sustentan este punto del recurso de apelación, se advierte lo siguiente:

i) En el caso *sub examine*, la inconformidad del recurrente radica en que los andenes y vías públicas (espacios públicos) que rodean el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH y la zona que comprende el puente de Transmilenio Portal 80 se encuentran ocupado irregularmente y obstaculizados por vendedores ambulantes y/o estacionarios y por taxis y bicitaxis, asegurando que se deben proteger los derechos e intereses colectivos al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público*.

ii) Derecho a la defensa del patrimonio público.

La defensa del patrimonio público, como derecho colectivo, hace relación al interés que tiene la comunidad en general para proteger los elementos que lo componen.

El Consejo de Estado en sentencia del 16 de febrero de 2006, expediente No. 25000-23-27-000-2004-01546-01(AP), Magistrado Ponente Dr. Ramiro Saavedra Becerra, respecto de los componentes del patrimonio público, dijo lo siguiente:

"(...)

Constituyen así el conjunto de bienes destinados al cumplimiento de las funciones públicas del Estado o que están afectados al uso común, ello al tenor de los arts. 63, 82, 102 y 332 C.P. A su vez, y en concordancia con el art. 674 C.C. estos bienes se clasifican en bienes de uso público y en bienes patrimoniales o fiscales¹⁶.

Los bienes de uso público son aquellos cuyo dominio es del Estado, pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente (Vg. calles, plazas, etc.), por su propia naturaleza ninguna entidad estatal tiene la titularidad de dominio como la de un particular, pues están destinados al servicio de todos los habitantes, por ello se afirma que sobre tales bienes el Estado ejerce derechos de administración y policía, en aras de garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general (art. 1 C.P.).

Por su parte, los bienes fiscales son los que pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y que están destinados a la prestación de las funciones o servicios públicos o, pueden constituir también una reserva patrimonial para fines de utilidad común, y el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. La disposición Civil precitada los define como aquellos cuyo dominio corresponde a la República, pero "cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes.

(...).".

Con relación a la protección del derecho o interés colectivo a la defensa del patrimonio público, el Consejo de Estado se ha referido en los siguientes términos¹⁷:

"Sobre la protección de este derecho colectivo, la Sala ha dicho que "podría protegerse por vía de acción popular cuando se demuestre, en un caso concreto, la existencia de actuaciones, omisiones o decisiones administrativas que ponen en peligro ese interés colectivo. De ahí que si se advierte la afectación del patrimonio público, el juez tiene facultades preventivas y, como consecuencia de ello, puede adoptar medidas transitorias o definitivas de protección, las cuales sólo pueden evaluarse en el caso concreto" (Sentencia AP 2211 de 24 de febrero de 2005, MP Germán Rodríguez Villamizar)".

Así, frente al *patrimonio público*, debe advertir la Sala que, la defensa del mismo, como derecho colectivo, hace relación al interés que tiene la comunidad en general para proteger los elementos que lo componen.

¹⁶ Sobre este tema es de gran claridad la sentencia del 16 de febrero de 2001, Rad. 16596, Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Dr. Alier Hernández Enríquez.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de febrero de 2006, expediente No. 15001-23-31-000-2003 -01345-01(AP), M.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

En cuanto a este derecho colectivo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha advertido que este concepto no se agota en la enumeración de los bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables, ni en los que integran el territorio colombiano (artículos 63 y 101 C.P.), sino que, por patrimonio público debe entenderse la **totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario**, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva y, que su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales.

La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular.

La protección del patrimonio público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales¹⁸.

De otra parte, **el patrimonio público comprende la totalidad de bienes, derechos y obligaciones en donde el Estado es el propietario** y que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva, que incluye según el artículo 63 de la Constitución Política, los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunes de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determina la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables; constituyéndose así el patrimonio público o patrimonio Nacional.

Para la protección de este derecho colectivo, es necesaria la

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 31 de mayo de 2002, exp. 25000-23-24-000-1999-9001-01.

comprobación de la afectación real de los bienes que integran el patrimonio público, mediante actuaciones, omisiones o decisiones administrativas, **la cual se presenta** cuando los servidores públicos o **las personas naturales o jurídicas de derecho privado,** en ejercicio de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, **menoscaba, disminuye, perjudica,** pierde o deteriora **los bienes o recursos públicos o los intereses patrimoniales del Estado.**

Así las cosas, tenemos que los hechos de la demanda no son claros en relación con la posible violación del derecho a la ***a la defensa del patrimonio público***, puesto que sólo hacen alusión a que los andenes y vías públicas ubicadas en la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82, así como el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH, Central Nuse 123, el Hospital de Engativá y la Parroquia San Basilio Magno se encuentran ocupados y obstaculizados por vendedores ambulantes y/o estacionarios y por taxis y bicitaxis, y frente al derecho colectivo mencionado, no señala cómo puede ser afectado.

Además, en el expediente no obra elemento probatorio alguno que permita evidenciar el daño, la amenaza o la vulneración del *derecho colectivo a la defensa del patrimonio público*. Razón por la cual, no es dable disponer su protección y/o amparo en el presente asunto.

iii) Espacio público.

El artículo 82 Constitucional, le asigna al Estado la obligación 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.

Por su parte, el **artículo 5° de la Ley 9ª de 1989**, define el espacio público, en los siguientes términos:

"Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trasciendan por tanto los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por subsiguiente zonas para el uso público o el disfrute colectivo". (Negrillas fuera de texto).

En tanto que, el **Decreto 1504 de 1998**, "Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial", prescribe:

"(...)

ARTÍCULO 1o. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. **En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público** sobre los demás usos del suelo.

ARTÍCULO 2º. El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

(...)

Artículo 5º.- El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

(...)

2. Elementos constitutivos artificiales o contruidos:

a. **Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular**, constituidas por:

a. **Los componentes de los perfiles viales** tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, **andenes**, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales, cunetas, ciclopistas, ciclo vías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, **calzadas, carriles;**

(...)." (Se destaca).

De las normas antes transcritas tenemos que, constituyen **espacio público las vías requeridas para la circulación**, tanto **vehicular**

como **peatonal**, siendo deber del Estado velar por la protección de la integridad del mismo y por su destinación al uso común.

Así mismo, de conformidad con el artículo 1º del Decreto 1504 de 1998, es al **municipio o distrito** a quien le corresponde el mantenimiento y protección del espacio público.

Ahora bien, para el caso particular del Distrito Capital, tenemos que, el artículo 80 del Acuerdo 79 de 2003 "*Por la cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D.C.*", establece la ocupación indebida del espacio público construido, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 80.- Ocupación indebida del espacio público construido. La ocupación indebida del espacio público construido no sólo es un factor importante de degradación ambiental y paisajística, sino que entorpece la movilidad vehicular y peatonal y pone en peligro la vida, la integridad y el bienestar de las personas.

Se consideran formas de ocupación indebida del espacio público construido, entre otras, las siguientes:

- 1. Su ocupación por vehículos de los andenes, zonas verdes y similares, plazas y plazoletas, áreas de recreación pública activa y pasiva, separadores y antejardines.** Los vehículos oficiales y las ambulancias solo podrán hacerlo en caso de emergencia, o por requerimiento excepcional de servicio;
- 2. Su ocupación por ventas ambulantes o estacionarias, salvo en los casos en que exista el debido permiso expedido por la autoridad competente.**
- 3. Su ocupación por obras sin el respectivo permiso y contrariando el Plan de Ordenamiento Territorial POT y las disposiciones urbanísticas;**
- 4. Su ocupación por disposición de residuos sólidos, desechos, escombros y publicidad exterior visual en contraposición con las normas y reglamentos vigentes sobre la materia;**
- 5. Su ocupación por cerramientos o controles viales o peatonales sin el permiso correspondiente de la autoridad competente, el cual debe ser colocado en lugar visible, y**
- 6. En general, su ocupación por cualquier medio que obstruya la libre movilidad peatonal o vehicular, las zonas de alto flujo peatonal, las zonas con andenes estrechos o las esquinas o que ponga en peligro a las personas, sin el permiso correspondiente de la autoridad competente."** (Negrillas adicionales).

De la norma transcrita se tiene que, la ocupación indebida del espacio público construido, es un factor importante de degradación ambiental y paisajística, pero además entorpece la movilidad vehicular y peatonal y pone en peligro la vida, la integridad y el bienestar de las personas. Así mismo, precisa como formas de ocupación indebida del espacio público,

entre otras, (a) su ocupación por vehículos de los andenes, zonas verdes y similares, plazas y plazoletas, áreas de recreación pública activa y pasiva, separadores y antejardines; y (b) su ocupación por ventas ambulantes o estacionarias, salvo en los casos en que exista el debido permiso expedido por la autoridad competente.

iv) En lo que respecta a la obstaculización de las vías por parte de taxis y bicitaxis perímetro del Portal de la 80 de Transmilenio y el Centro Comercial Portal de la 80, se advierte lo siguiente:

Para soportar los hechos expuestos en las demandas, particularmente los relacionados con la obstaculización de las vías públicas, para el caso objeto del recurso de apelación, espacios públicos ubicados en el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH y el Portal de la 80 de Transmilenio, por taxis y bicitaxis, el actor popular allegó con el escrito contentivo de la demanda registro fotográfico (30 fotografías que se encuentran en sobre visible a folio 87 del cdno. no. 1), en las que se evidencian la presencia y/o estacionamiento de taxis y bicitaxis en la vía pública vehicular en diferentes sectores, sin que se logre determinar la ubicación precisa y exacta de los sitios aledaños a esa vía ocupadas ni sus nomenclaturas, registro fotográfico que no fue controvertido, ni tampoco aceptado por la parte demandada y/o entidades demandadas, ni tachadas de falsas; no obstante, no basta con esto para determinar la validez de esas fotografías como medio probatorio que conduzcan a la certeza, en virtud a que el medio mismo adolece de lo siguiente:

1. En primer lugar, no se encuentra acreditada la autoría de tales documentos.
2. Además, se desconoce la fecha y época en la que fueron tomados.
3. Asimismo, es relevante anotar que tales documentos no fueron sometidos a diligencia de reconocimiento por la parte en contra de quien fueron aducidos, ni tampoco este fundó su defensa con esos precisos medios, circunstancia por la cual no pueden ser válidamente considerados.

Sobre el valor probatorio que tienen los registros fotográficos la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

"18. Encuentra la Sala que la parte actora aportó con la demanda catorce fotografías con el objeto de demostrar la existencia de las piscinas en donde llevaba a cabo la explotación piscícola (f. 30-36, c. 1). Sobre el particular se ha pronunciado la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación, en los siguientes términos:

Con la intención de definir el valor probatorio de las fotografías (...) la Sala advierte que de acuerdo con el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil los documentos que han de apreciarse como pruebas deben ser auténticos, "es decir debe haber certeza respecto de la persona que lo ha elaborado y de que el hecho plasmado en el documento, en este caso en las fotografías, corresponda a la realidad, puesto que, al igual que en cualquier otro documento, hay riesgo de alteración" (...). En relación con las fotografías, además de que resulta imposible establecer su autenticidad, lo cierto es que bajo ningún supuesto pueden ser valoradas dado que sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, sobre las que no es posible determinar su origen, ni el lugar, ni la época en que fueron tomadas o documentadas.

19. Se advierte que las fotos aludidas carecen de valor probatorio toda vez que con éstas sólo se demuestra que dichas imágenes fueron registradas, pero no existe certeza de que las mismas correspondan a los hechos que se presentaron en el libelo introductorio y que hacen parte del conflicto judicial, toda vez que no es posible determinar cuál es su origen, ni el lugar y época de su registro, en adición a que no fueron reconocidas o ratificadas en testimonios, o confrontadas con otros medios de prueba."¹⁹ (Resalta la Sala).

Lo anterior permite establecer que, en principio las fotografías no sirven como medio probatorio; sin embargo, sí lo son cuando i) se conoce quién las tomó, la fecha y el lugar de las mismas, ii) las partes las aceptan, y iii) la parte contra quien se aducen funda su defensa en ellas; circunstancias que se no se acreditaron en el presente asunto frente a las que fueron allegadas por el actor popular, por ende, no tienen validez.

De conformidad con lo anterior la Sala concluye que, las fotografías allegadas por la parte actora con la demanda no se pueden tener como pruebas en el entendido que no existe la certeza de quién fue la persona que las realizó, ni el lugar donde fueron tomadas, ni la fecha de su elaboración y, mucho menos si aquellas tienen relación con los hechos que la parte actora pretende debatir en la demanda de la referencia.

¹⁹ Ver sentencia de 2 de mayo de 2016 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, exp no. 52001-23-31-000-2003-01063-01(36357)B, CP Danilo Rojas Betancourth.

Ahora bien, mediante Oficio No. SDM-DCV-3341-15 del 15 de enero de 2015, el Director de Control y Vigilancia de la Secretaría Distrital de Movilidad dio respuesta al derecho de petición presentado ante dicha entidad por el aquí demandante referente al tema de estacionamiento de vehículos en zonas prohibidas, oportunidad en la que se informó que su solicitud de ejercer control por el estacionamiento de taxis y bicitaxis en zonas prohibidas en la Avenida Calle 80 desde la Transversal 96 hasta la Carrera 102 y en la Calle 79 desde la Carrera 82 hasta la Carrera 102, había sido elevada a la Policía Metropolitana de Tránsito para que efectuara operativos de control, advirtiéndole que los mismos se desarrollaran de acuerdo a la **disponibilidad de recursos humanos y técnicos** (fl. 30 cdno. no. 1).

A través de Oficio No. SDM-DCV-1039-15 del 16 de enero de 2015, frente a los operativos de control a taxis y bicitaxis, el Director de Control y Vigilancia de la Secretaría Distrital de Movilidad le comunicó al ahora actor popular que, el día 5 de enero de 2015, se realizó visita técnica a los sitios objeto de denuncia, observándose una posible irregularidad en la prestación del servicio de transporte individual e **invasión del espacio público**, por cuanto algunos taxistas supuestamente se niegan a prestar el servicio a sitios distantes del Centro Comercial Portal de la Calle 80, razón por la cual, nuevamente se coordinó con la Policía Metropolitana de Tránsito la realización de operativos con el fin de identificar y sancionar a conductores de vehículos taxis que desde la parte de atrás (salida 3) de dicho centro comercial, se niegan a prestar este servicio, **invaden el espacio público e infringen la normatividad vigente**. Así mismo, se le comunica que mediante oficios DCV-397-15 y OP2515 se le solicitó a la Policía Metropolitana de Tránsito efectuar operativos de control a la invasión del espacio público a vehículos bicitaxis, taxis y particulares, los cuales se desarrollaran de acuerdo a la **disponibilidad de recursos humanos y técnicos**, buscando con ello romper los patrones de conducta de desacato a las normas de tránsito por parte de los infractores en la en la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102, Calle 79 y Transversal 100A entre Carreras 102 y Calle 82, en el

perímetro del centro comercial porta Calle 80, Central Nuse 123, Hospital de Engativá y tramo vial de la parroquia San Basilio Magno (fls. 31 y 32 vtos. cdno. no. 1). En el referido Oficio No. SDM-DCV-1039-15 del 16 de enero de 2015, se le informó y/o dio a conocer al ahora actor popular los resultados de operativos 2014 realizados en el sector del Portal y Centro Comercial Calle 80, así:

ZONA	OPERATIVO	COMP	INM
CL 80 KR 102	MOTOS	10	0
PORTAL 80	CONTROL AMBIENTAL	4	0
CLL 80 X 100	MOTOS	49	8
CL80 KR 100	PARTICULARES	20	4
CL80 KR 102	TAXIS	25	5
PORTAL CL 80	ESPACIO PUBLICO	0	0
CL80 KR 102	PICO Y PLACA	7	0
CL80 KR 102	INTEGRAL	21	0
TOTAL		136	17

De otra parte, tenemos que, por Oficio No. SDM-DAL-57051 del 7 de mayo de 2015, dirigido al Subdirector de Defensa Judicial de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Directora de asuntos legales de la Secretaría de Movilidad pone en conocimiento de dicha entidad lo observado en visita técnica de inspección llevada a cabo en el sitio objeto de acción popular, precisando que se evidenció que en las vías objeto de la solicitud se encuentran implementadas señales reglamentaria SR-28 (Prohibido parquear), informe que incorpora el respectivo registro fotográfico, el cual, por ser anexado a un documento público y en virtud de una función pública, se le da plena validez, y en este se constata que las vías que rodean el Centro Comercial Porta de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio cuentan con las señales de prohibido parquear, pero además, que al momento de la vista, tal como consta el registro fotográfico, no se encontraron las vías ocupadas por taxis ni bicitaxis (fls. 260 a 267 cdno. no. 1).

Ahora bien, del registro fílmico y fotográfico recopilado en diligencia de inspección judicial realizada por el despacho del *a quo* el día 27 de julio de 2016, la cual consta en CD visible en el folio 344A del cuaderno número 1 del expediente, no se pudo constatar que la vía vehicular aledaña al perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH y el Portal de la 80 de Transmilenio esté siendo obstaculizada indebidamente por taxis y bicitaxis, pues, sobre la Calle 80 solo se evidenció un taxi

arribando en inmediaciones de la salida del Portal de la 80 recogiendo a usuarios del servicio (pasajeros), más no parqueado de manera indebida sobre la vía pública (video MVI_643).

Ahora, si bien en el video MVI_637 grabado en el recorrido de la inspección judicial y la fotografía IMG_0229 tomada en la misma, que corresponde a la parte posterior (detrás) del Centro Comercial Portal de la 80, se evidenciaron algunos taxis parqueados a lo largo y/o extenso de la vía desde la publicidad del establecimiento Cine Colombia hasta la entrada del parqueadero del centro comercial, cabe destacar que, la ubicación de los mismos no se presentaba en el corredor vial principal de la Avenida Calle 80, pero además, debe tenerse en cuenta que, al tratarse de un centro comercial, concurrido por demás, debe tener zonas que permitan no solo el libre cargue y descargue para los comerciantes de sus mercancías, sino también zonas amarillas para taxis que les permitan dejar y recoger pasajeros que llegan y salen del centro comercial, por ende, dado que la ubicación de los taxis se daba frente a una de las salidas del referido centro comercial y que por demás no correspondía a un número voluminoso y/o excesivo de taxis, no encuentra la Sala que su presencia en el lugar obedezca a un uso indebido del espacio público, sino más bien a una disponibilidad del servicio público de transporte que éstos prestan a quienes se retiran del centro comercial.

Adicionalmente, tenemos que el video MVI_640 grabado en el recorrido de la inspección judicial permite evidenciar que la Policía de Tránsito se encontraba realizando actividades de control en las vías aledañas al centro Comercial Portal de la 80, pues, se evidencia no solo la presencia de la policía al costado del centro comercial, sino también las grúas de que disponen los agentes para los operativos respectivos.

De otra parte, mediante Memorando No. DCV-56686-16 del 3 de mayo de 2016 (fls. 372 y 373 vtos. cdno. no. 1), el Director de Control y Vigilancia de la Secretaría Distrital de Movilidad le comunica a la Directora de Asuntos Legales de la Alcaldía Mayor de Bogotá que esa

Secretaría coordina permanentemente con la Policía Metropolitana de Tránsito la realización de operativos de control tendientes a identificar y sancionar a los conductores de vehículos, procurando con ello romper los patrones de conducta de desacato a las normas de tránsito por parte de los conductores infractores, de los cuales se han obtenido resultados en lo corrido del año 2016, referente al control a motociclistas, piques ilegales, ciclistas y estacionamiento en vía. Así mismo, en lo que respecta al sector objeto de la acción popular, advierte que, esa Dirección emitió respuesta al requerimiento del ahora actor popular, solicitando la instalación de puntos de control con los cuales se busca garantizar la seguridad y combatir los actos delictivos en la ciudad, buscando con ello romper los patrones de conducta de desacato a las normas de tránsito por parte de los conductores infractores, operativos de los cuales se han obtenido los siguientes resultados en el sector:

	RESULTADO DE OPERATIVOS (Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102, Calle 79 y Transversal 100A entre la Carrera 102 y la Calle 82)			
RADICADO ACCIONANTE SDM	RESPUESTA EMITIDA DCV	NUMERO DE RADICADO INFORME ALLEGADO POR LA POLICIA METROPOLITANA	NÚMERO DE OP	NÚMERO DE ÓRDENES DE COMPARENDO
SDM-171775-14 (2014-12-29)	Oficio DCV-1039-15	SDM-82267-15 (2015-07-03)	2515	03 Órdenes de Comparendos

Así mismo, comunica que esa Dirección mediante oficio DCV-56349-16, elevó solicitud al Coronel de la Policía Metropolitana de Tránsito, a fin de efectuar operativos de control en el corredor de la Avenida Calle 80 entre la Transversal 96 y la Carrera 102, Calle 79 y Transversal 100 entre la Carrera 102 y la Calle 82, con el fin que no hayan parqueados vehículos en espacio público, y contrarrestar la problemática presentada en el tramo vial.

En esos términos, cabe concluir que, en caso sub examine no obra prueba válida e idónea que permita constatar la supuesta obstaculización de las vías del perímetro del Portal de la 80 de Transmilenio y el Centro Comercial Portal de la 80 por parte de taxis y bicitaxis, no obstante, sí reposan medios probatorios que permiten evidenciar que se han realizado los respectivos controles de transito por la autoridad respectiva, de acuerdo a las disponibilidades de personal y

técnicas, los cuales han arrojado y demostrado resultados, pues, se han impuesto los comparendos respectivos.

De conformidad con lo anterior, en el presente asunto, del conjunto probatorio válido y/o eficaz y oportunamente allegado al expediente, no se evidencia una violación y/o amenaza al derecho colectivo al uso y goce del espacio público con ocasión a la supuesta obstaculización de las vías del perímetro del Portal de la 80 de Transmilenio y el Centro Comercial Portal de la 80 por parte de taxis y bicitaxis.

v) Frente a la indebida ocupación del espacio público en el perímetro del Portal de la 80 de Transmilenio y el Centro Comercial Portal de la 80 por parte de vendedores ambulante, se advierte que lo siguiente:

En el presente asunto, el acervo probatorio permite inferir que existe una efectiva violación al derecho colectivo al **goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público**, puesto que, los andenes que comprenden el perímetro del sistema Transmilenio - Portal 80, el puente peatonal frente al acceso al Portal de la 80 de Transmilenio y hasta el Centro Comercial Portal de la 80 sobre la Calle 80 y/o Autopista Medellín están siendo ocupados por vendedores informales, estacionarios y/o ambulantes, e igualmente se presenta ocupación de los andenes por parte de dichos vendedores en la parte posterior (detrás) del Centro Comercial Portal de la 80, circunstancia que se corrobora en el conjunto probatorio allegado al proceso.

Ahora bien, es del caso advertir que, para soportar los hechos expuestos en las demandas, particularmente los relacionados con la indebida ocupación de los andenes, para el caso objeto del recurso de apelación, espacios públicos ubicados en el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH y el Portal de la 80 de Transmilenio, por vendedores ambulantes y/o estacionarios, el actor popular allegó con el escrito contentivo de la demanda registro fotográfico (30 fotografías que se encuentran en sobre visible a folio 87 del cdno. no. 1), en las que se evidencian vendedores informales en el andén frente al Centro Comercial Portal 80 y el puente peatonal de Transmilenio del Portal de la

80, frente al cual, bajo el mismo análisis efectuado y/o realizado en el punto anterior, la Sala concluye que, las fotografías allegadas por la parte actora con la demanda no se pueden tener como pruebas en el entendido que no existe la certeza de quién fue la persona que las realizó, ni el lugar donde fueron tomadas, ni la fecha de su elaboración y, mucho menos si aquellas tienen relación con los hechos que la parte actora pretende debatir en la demanda de la referencia.

No obstante lo anterior, obran otros medios de pruebas que sí son demostrativas de la vulneración del derecho e interés colectivo al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público* por ocupación indebida del espacio por parte de vendedores ambulantes, estacionarios y/o informales, ellas son:

(i) Mediante **Resolución No. NC 619** del 27 de septiembre de 2010, expedida por la Alcaldía Local de Engativá, se determinó y adoptó la Zona Especial, por cuestiones de seguridad, según lo previsto en el artículo 13 del Decreto Distrital 098 del 12 de abril de 2004, en la Localidad de Engativá, la cual **no podría ser ocupada temporal o permanentemente por vendedores informales**, y frente a la cual, para la preservación del espacio público en esa zona especial, a la Policía Metropolitana de Bogotá le corresponde adoptar las medidas necesarias para prevenir la ocupación indebida del espacio público por vendedores informales (fls. 15-17 y 224-226 cdno. no. 1), en los siguientes términos:

"(...)

ARTÍCULO PRIMERO: *Determinar y adoptar como Zona Especial, por cuestiones de seguridad, según lo previsto en el artículo 13 del Decreto Distrital 098 del 12 de abril de 2004, las siguientes zonas de la Localidad de Engativá, conforme a las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.*

	DENOMINACIÓN DE LA ZONA	UBICACIÓN DE LA ZONA
1	Centro Comercial Portal de la 80 P.H.	Comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 A entre la Carrera 102 y la Calle 82.
2	Transmilenio - Portal de la 80	
3	Hospital de Engativá	
4	Central de NUSE 123	
5	Parroquia San Basilio Magno	

ARTÍCULO SEGUNDO: *Conforme lo previene el citado ordenamiento, la Zona Especial determinada en el artículo anterior, no podrá ser ocupada temporal o permanentemente por vendedores informales.*

PARÁGRAFO: Para las diligencias de preservación del espacio público de la Zona Especial de que trata la presente resolución, la Policía Metropolitana de Bogotá, adoptará las medidas necesarias para prevenir la ocupación indebida del espacio público por vendedores informales.

(...).” (Destaca la Sala).

Conforme a lo anterior, se tiene que, entre otros, el perímetro entre el Portal de la 80 de Transmilenio y el Centro Comercial Portal de la 80 no puede ser ocupado temporal o permanentemente por vendedores informales, estacionarios y/o ambulantes. Razón por la cual, de presentarse una ocupación del espacio público por parte de estos vendedores sobre dichas áreas y/o perímetros, deben realizarse las respectivas diligencias de preservación y/o recuperación del espacio público de la zona.

(ii) Mediante Oficio No. 2015EE562 del 21 de enero de 2015, la Subdirectora de Administración Inmobiliaria y de Espacio Público del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público dio respuesta al derecho de petición presentado ante dicha entidad por el aquí demandante referente al tema de ocupación del espacio público por vendedores informales en la Localidad de Engativá (fls. 66 y 67 vtos. cdno. no. 1), oportunidad en la que se informó lo siguiente:

(...)

*Es importante resaltar que **la zona referenciada corresponde a una zona especial de seguridad adoptada mediante la Resolución NC-619 del 27 de septiembre de 2010**, que se encuentra en el inventario actualizado - Resolución del DADEP 250 del 16/09/2014-, zona para la cual es aplicable el artículo 13 del Decreto 098 de 2004 que contempla que corresponde a los Alcaldes Locales, en coordinación con la Policía Metropolitana de Bogotá, determinar las zonas de su jurisdicción que por cuestiones de seguridad, **no puedan ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales**. Así mismo los Alcaldes Locales, en coordinación con el Fondo de Ventas Populares, HOY IPES, determinarán aquellas que deben ser reservadas para desarrollar actividades comerciales, culturales o de recreación, **las cuales no pueden ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales**.*

*En consecuencia **las personas que ocupen estas ZONAS ESPECIALES**, resultado de las diversas actuaciones, ya sean estas administrativas o judiciales, **podrán ser retiradas por el Personal del Policía Metropolitana**.*

Así mismo se establece que todo la mercancía y los bienes incautados en estos eventos, quedaran a disposición de la Secretaria General de Inspección Respectiva, sin que exista necesidad de llevar a cabo actuación administrativa que se encuentra señalada en el decreto.

*En ese escenario y conforme a que **esta entidad considera sumamente importante realizar los procedimientos policivos a los que haya lugar***

en situaciones como esta, función para la que se encuentra facultada la Policía Metropolitana, se han adelantado mesas de trabajo conjunto entre la Alcaldía Local de Engativá, la Policía Metropolitana de Bogotá, y con el apoyo técnico y jurídico de esta Defensoría con el fin de realizar de manera efectiva operativos en el sector.

De acuerdo a la situación de esta zona La Defensoría del Espacio Público, comprometida con su misionalidad y con la consolidación de un Bogotá, respetuosa de los espacios públicos de la ciudad y que trabaja constantemente por su defensa y protección, **se remite copia de esta comunicación al Alcalde Local de Engativá y al Comandante de la Estación de Policía de Engativá con el fin de que se fije fecha para la realización de operativos en el sector**, pues con su realización de estas actividades se desestimula la venta informal en estos lugares, convirtiéndose en una herramienta importante dentro del trabajo que lleva a cabo no solo el DADEP sino las diferentes entidades en pro de esta labor.

(...)." (Negritas y subrayado adicionales).

Lo anterior corrobora que los andenes ocupados por vendedores informales en el perímetro entre el Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio no puede ser ocupado por estos, y que de presentarse tal ocupación del espacio público por parte de vendedores ambulantes, deben realizarse las diligencias y/o operativos respectivos para su recuperación.

(iii) Por su parte, mediante Oficio del 27 de enero de 2015, el Instituto para la Economía Social – IPES dio respuesta al derecho de petición presentado ante dicha entidad por el aquí demandante referente al tema de ocupación del espacio público por vendedores informales (fls. 75 a 77 cdno. no. 1), precisando lo siguiente:

"(...)

*En el caso particular de la zona que usted muestra en los registros fotográficos ubicada en la Avenida Calle 80 entre la transversal 96 y la carrera 102, calle 79 y transversal 100A, entre la carrera 102 y la calle 82, el Centro Comercial Portal 80, la Central NUSE 123 y la parroquia de San Basilio Magno, y por las informaciones recolectadas por el equipo de funcionarios territoriales de la localidad de Suba y Engativá, **no encontramos que nuestra entidad desarrolle ninguna actividad de aprovechamiento económico que este bajo nuestra coordinación. El Instituto Para la Economía Social - IPES organiza de manera temporal ferias de vendedores informales en sitios autorizados por la normatividad vigente y con el Aval de las entidades administradoras del espacio público y las Alcaldías Locales.** Todas las actividades que desarrolla nuestra entidad tienen como característica general, el uso de un mobiliario debidamente identificado con el logo institucional de la entidad y la Alcaldía Mayor de Bogotá, adicionalmente las mismas están coordinadas por un grupo de profesionales adscritos a un grupo de trabajo territorial, debidamente identificado. **En este caso las carpas que usted evidencia no hacen parte de ningún programa desarrollado por nuestra entidad.***

A su vez, el Instituto Para la Economía Social - IPES, tampoco posee facultades legales para efectuar la restitución material del espacio público indebidamente ocupado por vendedores informales o por cualquiera otro tipo

de actividad, dado que la capacidad legal para llevar a cabo tal efecto reside única y exclusivamente en las Alcaldías Locales, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1421 de 1993, numeral 7 del artículo 86, que a la postre reza: "Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público. " Así mismo lo estipulado por el acuerdo 079 de 2003, Código de Policía de Bogotá Distrito Capital en el numeral 5 del Artículo 193, que señala claramente que es competencia de los Alcaldes Locales, la adopción de las medidas para la protección, recuperación, y conservación del espacio público, ambiente y bienes de interés cultural del Distrito. Por lo tanto, corresponde a la Alcaldía Local de Engativá como primera autoridad administrativa y policiva de la localidad, adelantar el respectivo proceso de restitución con el fin de preservar los espacios públicos recuperados y que actualmente se encuentran ocupados indebidamente.

(...)." (Negrillas fuera de texto).

Conforme a lo anterior, se tiene que, si bien el Instituto para la Economía Social - IPES organiza de manera temporal ferias de vendedores informales en sitios autorizados por la normatividad vigente y con el aval de las entidades administradoras del espacio público y las Alcaldías Locales, la ocupación del espacio público en el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio no corresponde a una actividad de aprovechamiento económico, ni hace parte de algún programa desarrollado que esté bajo la coordinación del Instituto Para la Economía Social – IPES.

(iv) En tanto que, la Alcaldía Local de Engativá, en Oficio No. 2151030145321 del 12 de mayo de 2015, dirigido a la Subdirección de Defensa Judicial de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá (fls. 183 a 195 cdno. no. 1), manifestó:

"(...)

ZONAS DE TRANSICIÓN DE APROVECHAMIENTOS AUTORIZADOS:

Mediante la Resolución No. 074 de fecha 13 de abril de 2011 expedida por el Departamento Administrativo del Espacio Público -DADEP, se actualizó el inventario de **Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados**, adoptado mediante la Resolución No. 260 de fecha 7 de noviembre de 2006, la cual se puede consultar en la página <http://www.dadep.QOV.co/index.php/tramites-y-seivicios/inventario-bienes> para la localidad de Engativá se tienen establecidas las siguientes:

ESPACIO PÚBLICO	UBICACIÓN	CUPOS DISPONIBLES PARA REUBICACIÓN	ÁREA DISPONIBLE M2
ANDEN	CARRERA 69 K CON AVENIDA CALLE 80, COSTADO NORTE CARREFOUR	10	50
PLAZOLETA	CARRERAS 73 A Y 74 A CON CALLE 71 COSTADO SUR	21	80
ALAMEDA	CARRERA 111 C CON CALLE 70 G COSTADO OCCIDENTAL	20	48
ALAMEDA	CARRERAS 105 H Y 105 G CON CALLE 72 COSTADO SUR	19	48
ANDEN	CALLE 92 CON TRANSVERSAL 94 COSTADO SUR	10	24

BAHIA	CALLE 86 ENTRE LA AVENIDA CARRERA 96 A LA CALLE 101	20 Previa Adecuación del IPES y Alcaldía Local y la Resolución contara con una clausula en la que se especifique que en el momento que el IDU requiera el Espacio para el desarrollo de la obra, deberá entregarse de manera inmediata	90
PREDIO DEL DISTRITO	TRANSVERSAL 94 L CON CALLE 80 COSTADO NORTE	SEGUN DETERMINACION DE LA ALCALDIA LOCAL	37.695

(...)

Para el sector del portal 80 existe la zona de la TRANSVERSAL 94 L CON CALLE 80 COSTADO NORTE, donde funcionan unas carpas que fueron entregadas por la Alcaldía Local de Engativá, a las Asociaciones de Vendedores Informales debidamente constituidas, entre otras ASOVEIN, ASOVIP, ASOVEINPO, ARTECOL, FUENTES DE ESPERANZA, etc., durante la Administración de la Doctora LEONOR GUATIBONBZA VILLAREAL con fundamento en lo dispuesto por el Decreto 463 de 2003 donde únicamente participaron en el proyecto, personas que se encuentran debidamente registradas ante el Instituto para la Economía Social - IPES (RAVI - RIVI) en la localidad de Engativá, para lo cual se suscribió un MANUAL DE CONVIVENCIA CIUDADANA ZONA DE TRANCISIÓN CALLE 80 CON CARRERA 94L, con cada uno de los representantes de las Asociaciones y a su vez si firmó por cada vendedor favorecido con su respectiva carpa una Acta de Compromiso para la Ocupación de la Zona, comprometiéndose a la restitución del espacio público cuando se requiera por la Alcaldía.

(...)

ZONAS DE ESPACIO PÚBLICO RECUPERADAS:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 098 de 2014, el DADEP expidió la Resolución No. 020 de fecha 07 de febrero de 2014, por la cual se actualizó el inventario de los Espacios Públicos Recuperados de todas la localidades, la cual se puede consultar en la página <http://www.dadep.gov.co/index.php/tramites-y-servicios/inventario-bienes> encontramos que las zonas de espacio público recuperadas de la localidad de Engativá son:

TIPO DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	NÚMERO	SECTOR DE ESPACIO PÚBLICO RECUPERADO	TIPO DE OCUPACION	FECHA
Resolución	116/2001	Vías circundantes de la Plaza de Las Ferias	Vendedores Ambulantes	
Querella	063/1995	Transversal 92 A entre calle 78 a la calle 85 (Quirigua)	Vendedores Ambulantes	Junio 1998
Querella	087/1995	Carrera 91 B No. 83 A - 71 (Almacén Tía) Quirigua	Vendedores Ambulantes	Junio 1998
Querella	005/1996	Avenida Calle 68 costados norte y sur desde la Avenida Carrera 68 debajo del puente inclusive hasta la Avenida Boyacá	Casetas	28/08/1997
Restitución Voluntaria	Acta de Entrega	Zonas bajas del puente vehicular de la calle 68 con Avenida Boyacá	Vendedores Ambulantes	18/01/2006

(...)

La Alcaldía Local de Engativá, con el concurso de la Personería Local, la Policía Metropolitana de Bogotá - CAI Barrio Quirigua, con el apoyo jurídico, técnico y logístico del DADEP, se han realizado operativos y planes de presencia en los sectores enunciados del barrio Quirigua, a manera de ejemplo el 23 de julio de 2013 y el 15 de julio de 2014, donde nuevamente se les informó a los vendedores informales que por tratarse de un espacio público recuperado debe ser liberado, por cuanto se llevará a cabo la respectiva intervención con las entidades ya referidas en la zona verde identificada con el registro único del patrimonio inmobiliario RUPI - 2706 - 163 de propiedad de Bogotá D.C, TRV.94 - CAL 82 A, como evidencia del acompañamiento efectuado por el DADEP, estando pendiente la fijación de la fecha de la diligencia por parte de la Policía Metropolitana, en la cual se hará la ejecución del restablecimiento de dicha zona indebidamente ocupada y deteriorada por los vendedores informales.

(...)

ZONAS DE ESPACIO PÚBLICO ESPECIALES:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 098 de 2014, el DADEP expidió la Resolución No. 250 de fecha 16 de septiembre de 2014, actualizada recientemente por la Resolución 076 de fecha 20 de abril de 2015 por la cual se georeferencian las zonas especiales determinadas por los Alcaldes Locales, la cual se puede consultar también en la página <http://www.dadep.qov.co/index.php/tramites-y-servicios/inventario-bienes>.

Las zonas especiales de la localidad de Engativá son:

ACTO ADMINISTRATIVO	NUMERO	FECHA	SECTOR DETERMINADO
Decreto Local	014	07/12/2004	PARQUE RECREO DEPORTIVO EL SALITRE
		08/12/2004	EJE HOSPITAL ENGATIVA II NIVEL
		09/12/2004	ALCALDIA LOCAL DE ENGATIVA, INCLUYENDO PARQUE ENTRE LAS CARRERAS 73 A Y 74 A Y LAS CALLES 70 Y 71 (Registraduría Auxiliar)
Decreto Local	619	27/09/2010	CENTRO COMERCIAL PORTAL 80 P.H. - COMPRENDIDOS POR EL COSTADO NORTE DE LA AVENIDA CALLE 80 ENTRE TRANSVERSAL 96 Y LA CARRERA 102; CALLE 79 Y LA TRANSVERSAL 100 A ENTRE LA CARRERA 102 Y LA CALLE 82
			TRANSMILENIO - PORTAL LA 80 - COMPRENDIDOS POR EL COSTADO NORTE DE LA AVENIDA CALLE 80 ENTRE TRANSVERSAL 96 Y LA CARRERA 102; CALLE 79 Y LA TRANSVERSAL 100 A ENTRE LA CARRERA 102 Y LA CALLE 82.
			HOSPITAL DE ENGATIVA - COMPRENDIDOS POR EL COSTADO NORTE DE LA AVENIDA CALLE 80 ENTRE TRANSVERSAL 96 Y LA CARRERA 102; CALLE 79 Y LA TRANSVERSAL 100 A ENTRE LA CARRERA 102 Y LA CALLE 82
			PARROQUIA SAN BASILIO MAGNO - COMPRENDIDOS POR EL COSTADO NORTE DE LA AVENIDA CALLE 80 ENTRE TRANSVERSAL 96 Y LA CARRERA 102; CALLE 79 Y LA TRANSVERSAL 100 A ENTRE LA CARRERA 102 Y LA CALLE 82.

(...)

Estas zonas se encuentran reglamentadas en el artículo 13 del Decreto Distrital 098 de 2004, las cuales se pueden determinar por los Alcaldes Locales en coordinación con la Policía Metropolitana de Bogotá por razones de seguridad, sobre las cuales **recae la prohibición expresa de la norma cuando dice: "(...)... no pueden ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales....(...)"** de tal manera que cualquier comportamiento contrario a las normas de convivencia y seguridad que se evidencie por parte de los vendedores informales o cualquier ciudadano que pretendan ocupar dichos sectores serán acreedores de las medidas correctivas del Acuerdo 079 de 2003 (Código de Policía).

(...)." (Destaca la Sala).

De lo anterior, se tiene que el espacio público ubicado en el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio no ha sido autorizado como Zona de Aprovechamiento Económico Reguladas Temporales – ZAERT que permita la ubicación temporal de vendedores ambulantes, sino que, por el contrario, dicha zona fue catalogada y/o determinada como **zona de espacio público especial**, donde expresamente se prohíbe su ocupación temporal o permanentemente por parte de vendedores informales y/o ambulantes.

Así mismo, permite evidenciar que, sobre los andenes y/o espacio público ubicado en el perímetro del Centro comercial Portal de la 80 y el

Portal de la 80 de Transmilenio no se ha recuperado zona de espacio público por ocupación indebida de vendedores ambulantes, sino que la recuperación de esos espacios se ha dado en otros sectores de la Localidad de Engativá, tales como las vías circundantes de la Plaza de Las Ferias, la Transversal 92 A entre Calle 78 a la Calle 85 (Quirigua), la Carrera 91 B No. 83 A - 71 (Almacén Tía) Quirigua, la Avenida Calle 68 costados norte y sur desde la Avenida Carrera 68 debajo del puente hasta la Avenida Boyacá y las Zonas bajas del puente vehicular de la Calle 68 con Avenida Boyacá, es decir, en sectores diferentes al Centro Comercial Portal 80 P.H. - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 - y el Transmilenio Portal de la 80 - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 - que son objeto de la acción popular de la referencia.

(v) Ahora bien, pese a que los espacios públicos ubicados en el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio fueron catalogados y/o determinados como **zonas de espacios públicos especiales**, donde expresamente se prohíbe su ocupación temporal o permanentemente por parte de vendedores ambulantes y/o informales, en diligencia de inspección judicial realizada por el despacho del *a quo* el día 27 de julio de 2016, la cual consta en CD visible en el folio 344A del cuaderno número 1 del expediente, se pudo constatar que, a lo largo y/o extenso del andén que comprende el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio, costado norte de la Avenida Calle 80, desde el punto de salida de los buses articulados de sistema Transmilenio extendiéndose por la entrada al Portal de la 80 de Transmilenio, el puente peatonal frente al mismo y el Centro Comercial Portal de la 80 hasta la esquina donde éste termina, se ubican vendedores ambulantes y/o estacionarios a comercializar sus productos, los cuales van desde víveres como paquetes, jugos, etc., hasta venta de loterías, e incluso lustradores de calzados, ocupación indebida del espacio público que se constata en los siguientes videos e imagines que reposan el CD mencionado: (i) Videos:

MVI_650, MVI_649, MVI_644, MVI_643, MVI_640, MVI_639, y (ii) Fotografías: IMG_0178, IMG_0179, IMG_0180, IMG_0181, IMG_0182, IMG_0183, IMG_0184, IMG_0185, IMG_0186, IMG_0187, IMG_0188, IMG_0189, IMG_0190, IMG_0191, IMG_0192, IMG_0193, IMG_0204, IMG_0205, IMG_0206, IMG_0207, IMG_0208, IMG_0209, IMG_0210, IMG_0211, IMG_0212, IMG_0213, IMG_0214, IMG_0215, IMG_0216, IMG_0217, IMG_0218, IMG_0219, IMG_0220, IMG_0221, IMG_0222, IMG_0223 y IMG_0224, IMG_0225.

Así mismo, se pudo constatar que el andén de la parte posterior (detrás) del Centro Comercial Portal de la 80 también está siendo ocupado por vendedores ambulantes, ocupación indebida del espacio público que se constata en las siguientes imagines y videos que reposan el CD mencionado: Videos: MVI_637 y Fotografía: IMG_0226.

Adicionalmente, tenemos que, el Instituto para la Economía Social – IPES realizó Informe Ejecutivo de Vendedores Informales en el sector objeto de la acción popular de la referencia, en el que se constata que dicho instituto realizó visita al lugar los días 5 y 20 de agosto de 2016, particularmente, al perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y Portal de la 80 de Transmilenio (fls. 347 a 360 cdno. no. 1), informe que incluye registro fotográfico en el que se constata la presencia de vendedores ambulantes en el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio. De otra parte, en dicho informe la entidad informa que **la dinámica de las ventas informales es compleja y no permite contar con datos exactos de ocupación indebida del espacio público por parte de los vendedores informales**, en la medida en que ellos trabajan en tres turnos: mañana, tarde y noche, por autorregulación se distribuyen el uso de los mismos espacios día de por medio, suministran información incorrecta, incompleta o simplemente no acceden a suministrarla por temor a ser retirados de sus puestos de trabajo en el espacio público, e indica que algunos de ellos están por temporadas de acuerdo a eventos especiales (mes de las cometas, partidos de fútbol, temporada escolar, día de la madre etc.) y que según hora del día la venta de productos se

especializa: en la mañana priman las bebidas calientes, alimentos preparados como empanadas, arepas, sándwich, en la tarde y noche las comidas rápidas como hamburguesas y perros calientes acompañados de bebidas frías.

Comunica el IPES que en su recorrido identificó 88 vendedores informales, de los cuales el 70% se encuentra inscrito en el Registro Individual de Vendedores Informales RIVI, es decir, están certificados como tal por la Alcaldía Local de Engativá, y de ellos el 11 % no aceptó el ofrecimiento de las alternativas comerciales del IPES, tales como: Empleabilidad, Plazas de Mercado, Emprendimiento Social "Antojitos para Todos", Centros Comerciales y Asistencia Técnica para la Creación de Unidades Productivas. Pero además, que la mayoría de vendedores toman las alternativas del IPES como última opción, ya que **prefieren continuar su trabajo en el espacio público**, argumentando que ya tienen su clientela y llevan bastante tiempo en el sector, evidenciando dicha entidad que la compra constante de productos en el espacio público por parte de la ciudadanía ha contribuido a la proliferación de las ventas informales.

Así las cosas, es evidente vulneración del derecho colectivo al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público* en el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio ante la presencia y/o ocupación indebida de vendedores ambulantes en los andenes del sector, pues, la ocupación para ventas ambulantes o estacionarias se está dando sin que exista el debido permiso expedido por la autoridad competente, es más, éstas han referido que la zona donde se ubican está catalogada como **zona de espacio público especial**, donde expresamente se prohíbe su ocupación temporal o permanente por parte de vendedores informales.

En ese contexto, frente a lo concluido por el *a quo*, se advierte que, en el presente asunto no existe medio probatorio alguno que permita concluir que ha operado la carencia actual de objeto por hecho superado, por las razones que se exponen a continuación:

En primer lugar, no existe evidencia alguna que permita inferir que el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio ha sido objeto de recuperación por parte de las autoridades demandadas y que, por ende, el mismo ya no está siendo ocupado indebidamente por vendedores ambulantes y/o estacionarios, pues, como antes se mencionó, si bien ha existido recuperación de espacios públicos en la Localidad de Engativá, ello ha ocurrido en otros sectores disímiles y/o distintos a los que son objeto de la acción popular de la referencia, tales como las vías circundantes de la Plaza de Las Ferias, la Transversal 92 A entre Calle 78 a la Calle 85 (Quirigua), la Carrera 91 B No. 83 A - 71 (Almacén Tía) Quirigua, la Avenida Calle 68 costados norte y sur desde la Avenida Carrera 68 debajo del puente hasta la Avenida Boyacá y las Zonas bajas del puente vehicular de la Calle 68 con Avenida Boyacá, en tanto que los espacios públicos que son objeto de la acción popular de la referencia corresponden al perímetro del Centro Comercial Portal 80 P.H. - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 - y el Transmilenio Portal de la 80 - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 -.

En segundo lugar, no existe evidencia alguna dentro del expediente que demuestre y/o acredite que se hayan desplegado por parte de las autoridades competentes acciones precisas y concretas para proteger y recuperar el espacio público invadido por vendedores estacionarios y/o ambulantes dentro del perímetro del Centro Comercial Portal 80 P.H. - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 - y el Transmilenio Portal de la 80 - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 - jurisdicción de la Alcaldía Local de Engativá, tales como órdenes de recuperación del espacio público de ese sector, operativos de control, incautaciones de elementos con los cuales se ocupaba indebidamente el espacio público,

reubicación de los vendedores ambulantes, ni de implementación de estrategias educativas que propendan por la recuperación del espacio público de ese perímetro en particular.

Adicionalmente, cabe destacar que si bien IPES realizó unos ofrecimientos de alternativas comerciales, tales como: Empleabilidad, Plazas de Mercado, Emprendimiento Social "Antojitos para Todos", Centros Comerciales y Asistencia Técnica para la Creación de Unidades Productivas, quienes las aceptaron la toman como última opción, y **prefieren continuar su trabajo en el espacio público**, pero además, no existe evidencia alguna de que esos ofrecimientos y/o alternativas se hayan concretado, ni de que , en virtud de ellas, se haya logrado la recuperación del espacio público indebidamente ocupado del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio. En tercer lugar, el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 - objeto de análisis, no corresponde a una Zona de Aprovechamiento Económico Reguladas Temporales – ZAERT que permita la ubicación temporal de vendedores ambulantes como erradamente lo consideró el juez de primera instancia, sino que, por el contrario, dicha zona fue catalogada y/o determinada como **zona de espacio público especial**, donde expresamente se prohíbe su ocupación temporal o permanente por parte de vendedores informales, ambulantes y/o estacionarios.

En esos términos, habrá lugar a revocar la sentencia de primera instancia en cuanto declaró probada la carencia actual de objeto, y en su lugar, disponer la protección y/o amparo del derecho colectivo al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público* en el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 -.

3.3 De otra parte, si bien el actor popular en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera se limitó a invocar la protección solo frente a los derechos colectivos relativos al goce del espacio público y la defensa del patrimonio público ya analizados, como quiera que han sido desvirtuadas la carencia actual de objeto por hecho superado y la cosa juzgada decretada por el *a quo* en el presente asunto, y siendo el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popar) una acción pública, la Sala estima conveniente referirse y/o pronunciarse frente a los demás derechos colectivos invocados como quebrantados en el escrito contentivo de la demanda, en los siguientes términos:

3.3.1 Derecho al goce a un ambiente sano.

Respecto del derecho colectivo al goce a un ambiente sano, el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia del 5 de octubre de 2009, Expediente No. 19001-23-31-000-2005-00067-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, señaló:

"(...)

*La Carta Política Colombiana dispensa especial protección al medio ambiente. En su artículo 79 reconoce el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, **conservar las áreas de especial importancia ecológica** y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Desde el punto de vista constitucional, **el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre** entendido como parte integrante de ese mundo natural.*

*Tal consideración superior la reafirma el legislador en el artículo 7º del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974) al disponer que **"Toda persona tiene derecho a disfrutar de ambiente sano"**, y al relacionar en el artículo 8, ibídem, **como factores que deterioran el ambiente**, entre otros:*

***a. La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables. Se entiende por contaminación la alteración del ambiente** con sustancias o formas de energía puestas en él, **por actividad humana** o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, **atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares. Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas.** La contaminación puede ser física, química o biológica;*

- b. **La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras;**
- c. *Las alteraciones nocivas de la topografía;*
- d. *Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;*
- e. *La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;*
- f. *Los cambios nocivos del lecho de las aguas;*
- g. **La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales y vegetales** o de recursos genéticos;
- h. *La introducción y propagación de enfermedades y de plagas;*
- i. *La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas;* j) (sic) **La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;**
- j. *La disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria;*
- k. **La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;**

(...)." (Negrillas fuera de texto).

En relación con el **medio ambiente**, la Constitución Política le otorga especial protección a este derecho, en su artículo 79 reconoce el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Desde el punto de vista constitucional el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural.

De conformidad con el artículo 7º del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974), son factores que deterioran el ambiente: i) la contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables; ii) la degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras; iii) las alteraciones nocivas de la topografía; iv) las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas; v) la sedimentación en los cursos y depósitos de agua; vi) los cambios nocivos del lecho de las aguas; vii) la extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales y vegetales o de recursos genéticos; viii) la introducción y propagación de enfermedades y de plagas; ix) la introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de

sustancias peligrosas; x) la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales; xi) la disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria; y xii) la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios.

Así, se debe precisar que, en el presente asunto, los hechos de la demanda no tienen relación alguna con este derecho. Pero además, en el expediente no obra elemento probatorio alguno que permita evidenciar el daño, la amenaza o la vulneración del *derecho al goce de un ambiente sano*. Razón por la cual, debe negarse la protección de este derecho colectivo.

3.3.2 Derecho a la seguridad y salubridad públicas.

Acerca de este derecho e interés colectivo, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 13 de mayo de 2004, expediente No. 25000-23-25-000-2002-02788-01(AP), Consejero Ponente Germán Rodríguez Villamizar, puso de presente lo siguiente:

"En lo que respecta al derecho colectivo relacionado a la seguridad y salubridad públicas los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha afirmado:

"Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados; la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos; la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley²⁰".

"La salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos²¹". (Resalta la Sala).

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, AP-741 del 28 de noviembre de 2002.

Respecto al derecho colectivo a la **salubridad pública**, este busca la protección del derecho a la salud de la comunidad dirigida a evitar la alteración del orden público como consecuencia de que se presenten situaciones calamidad pública o, en general, evitar o conjurar alteraciones que afecten o pongan en riesgo las condiciones de salud de una determinada colectividad.; es decir, busca la prevención de **factores patológicos** que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos.

En cuanto al derecho colectivo a la **seguridad pública**, debe entenderse este precepto de naturaleza colectiva como la prevención de delitos y contravenciones que afecten la vida en sociedad, lo mismo que, **la prevención y superación de situaciones que atenten o pongan en peligro la integridad de los miembros de la comunidad**, como un elemento constitutivo del orden público, se delimita a **la ausencia de riesgos de accidentes, a través de la prevención de accidentes de diversos tipos** y de flagelos humanos y naturales, **como** incendios, inundaciones, etc.

En cuanto al derecho colectivo a la *seguridad y salubridad públicas*, la Sala concluye que los hechos de la demanda no tienen relación alguna con este derecho colectivo, pero además, no obra en el expediente prueba alguna que demuestre que las entidades demandadas violen o amenacen violar tal derecho colectivo. Razón por la cual, debe negarse su protección

3.3.3 Derecho a la libre competencia económica.

En cuanto al alcance de este derecho, en sentencia del diecinueve (21) de febrero de 2007, expediente No. 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP), el Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, manifestó:

"(...)

La libre competencia económica hace también parte de la lista enunciativa contenida en el artículo 88 constitucional, reiterada y complementada por el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal i). Así mismo, el texto constitucional hace referencia a ella en el artículo 333, junto con la libertad económica, la

libre iniciativa y la libertad de empresa. La consagración constitucional de la libre competencia económica ha generado algunas dudas jurisprudenciales y doctrinarias en torno, así los derechos contemplados en el artículo 333 constituyen categorías independientes o si por el contrario la iniciativa privada, la libertad de empresa y la libre competencia económica son manifestaciones de un derecho más general, la libertad económica privada. Esta última interpretación muy cercana a la tradición doctrinaria francesa, fue adoptada por la Corte Constitucional en el fallo C-616 de 2001. Bajo esta perspectiva mientras la libre iniciativa privada es el derecho a participar en el mercado; la libertad de empresa se manifiesta a través de la libertad de constituirse y desarrollarse como tal; **la libre competencia económica es la capacidad de desenvolverse en términos pacíficos en un mercado evitando alteraciones provenientes de conductas de los agentes económicos competidores.** Como se observa, todos estos derechos enmarcados en la categoría de la libertad económica privada por su origen histórico, así como por su clara connotación subjetiva hacen parte de la conocida como primera generación de derechos o derechos individuales, toda vez que se predicen del individuo (personas naturales o jurídicas) y su garantía se obtiene principalmente a través de la abstención de terceros a violarlos. Esta situación no debe inducir a pensar, según lo ha sostenido la Corte Constitucional, en la connotación fundamental de este derecho o en la posibilidad de protegerlo a través de la acción de tutela. En otros términos, **para que resulte procedente una acción popular por violación o puesta en peligro del derecho a la libre competencia económica, se hace necesario evidenciar la dimensión colectiva de este. Como consecuencia de ello no basta la demostración de la afectación que de este derecho le haga un agente económico a otro, sino que se hace necesario demostrar y evidenciar una afectación a una colectividad indeterminada o determinable. Los derechos de los consumidores de las actividades económicas por una parte, y por la otra, el orden y corrección del mercado en sí mismo considerado, constituyen entonces los bienes jurídicos protegidos con el derecho colectivo a la libre competencia económica. Demostrar esta afectación, a través de acciones específicas de autoridades públicas o particulares, con la finalidad de obtener una garantía, implica entonces probar el detrimento que sufren los consumidores de una determinada actividad económica o la alteración o irrupción indebida a un mercado específico.** Esta orientación de la prueba para demostrar la efectiva afectación del derecho colectivo a la libre competencia económica, debe también estar fundada en los desarrollos normativos infra-constitucionales de estas materias; el Estatuto de protección al consumidor y normas afines y complementarias, así como aquellas normas sobre prácticas comerciales restrictivas, promoción de la competencia e inclusive competencia desleal, cuando quiera que las conductas en ellos tipificadas estén orientadas no a atender intereses individuales, sino a proteger el mercado así como a los consumidores, deben ser atendidas al momento de evaluar la afectación al derecho colectivo a la libre competencia económica.

(...)" (Negritas fuera de texto).

En relación con el derecho colectivo a la libre competencia económica, la Sala concluye que como se afirma en la sentencia del Consejo de Estado antes transcrita, ésta consagra la capacidad de desenvolverse en términos pacíficos en un mercado evitando alteraciones provenientes de conductas de los agentes económicos competidores, y que para que resulte procedente una acción popular por violación o puesta en peligro del derecho a la libre competencia económica, se hace necesario evidenciar la dimensión colectiva de este. Como consecuencia de ello no basta la demostración de la afectación que de este derecho le haga un

agente económico a otro, sino que se hace necesario demostrar y evidenciar una afectación a una colectividad indeterminada o determinable. Los derechos de los consumidores de las actividades económicas por una parte, y por la otra, el orden y corrección del mercado en sí mismo considerado, constituyen entonces los bienes jurídicos protegidos con el derecho colectivo a la libre competencia económica. Demostrar esta afectación, a través de acciones específicas de autoridades públicas o particulares, con la finalidad de obtener una garantía, implica entonces probar el detrimento que sufren los consumidores de una determinada actividad económica o la alteración o irrupción indebida a un mercado específico.

Frente a la libre competencia económica, la Sala concluye que los hechos de la demanda no tienen relación alguna con este derecho colectivo, pero además, no obra en el expediente prueba alguna que demuestre que las entidades demandadas violen o amenacen violar tal derecho colectivo. Razón por la cual, no hay lugar a disponer su protección.

3.3.4 Los derechos de los consumidores y los usuarios.

Sobre el derecho de los consumidores y usuarios, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 16 de febrero de 2006, expediente No. 15001-23-31-000-2003-01345-01(AP), Magistrado Ponente Ramiro Saavedra Becerra, ha fijado el siguiente criterio:

"Este derecho está contenido en el artículo 78 de la Constitución Política de Colombia, el cual se refiere específicamente a la importancia que tiene dentro del marco del Estado Social de Derecho el respeto por el consumidor y usuario y la garantía que se da a éstos de que las condiciones de calidad, cantidad, precios y forma de ofertar un producto están reguladas por entidades estatales, las vigilan y regulan la actividad de los proveedores, en función de buscar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios y consumidores.

Ahora bien, debemos verificar si la vulneración a éste derecho colectivo es o no procedente. Por lo tanto, procede la Sala en primer lugar, a citar la sentencia AP 254 de la Sección Tercera, MP María Elena Giraldo, con el objeto de recordar, cuáles son los parámetros que se han tenido en cuenta, para determinar las calidades de consumidor y usuario y, de esta forma, verificar si en este caso los afectados pertenecen o no a esta categoría.

Según la sentencia mencionada, se hace referencia a los consumidores y usuarios, como aquellos que se benefician de la competencia, la cual, les permite escoger libremente los bienes o servicios ofrecidos según sus preferencias de calidad y precio.

'En consecuencia, el derecho a la libre competencia económica no lo es solamente de quienes concurren al mercado con calidad de productores de bienes y servicios, sino que constituye un derecho esencial de los consumidores y usuarios (por cuanto de no existir la competencia económica estarían sometidos al ejercicio del poder monopólico o al abuso de posición dominante en términos del costo o de la calidad de los bienes y servicios que consumen o utilizan) y, más aún, de la colectividad toda, como quiera que toda la comunidad se beneficia de la operación de un sistema económico competitivo y eficiente'²² (Subrayado por fuera de texto original).'

Esa desigual relación agente económico y el consumidor, última cadena del eslabón del mercado, explica -por ejemplo- que la razón de ser del Estatuto de Protección del Consumidor (Decreto 3.466 de 1982), a juicio de la Corte Constitucional, "estriba en la necesidad de compensar con medidas de distinto orden la posición de inferioridad con que consumidores y usuarios, por lo general dispersos y dotados de escasos conocimientos y potencialidades, enfrentan a las fuerzas de producción y comercialización de bienes y servicios, necesarios en orden a la satisfacción de sus necesidades materiales".

Así, frente al derecho colectivo de los **derechos de los consumidores y usuarios**, la Sala concluye que los hechos de la demanda no tienen relación alguna con este derecho, pues, como se afirma en la sentencia del Consejo de Estado antes transcrita, con éste se busca el respeto de los derechos y la garantías de los usuarios en las condiciones de calidad, cantidad, precios y forma de ofertar un producto, y que estén reguladas por entidades estatales, que se vigilen y regulen la actividad de los proveedores, en atención de buscar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, teniendo en cuenta que a éstos se les debe permitir escoger libremente los bienes o servicios ofrecidos según sus preferencias de calidad y precio.

Además, en el expediente no obra elemento probatorio alguno que permita evidenciar el daño, la amenaza o la vulneración del *derecho colectivo de los derechos de los consumidores y usuarios*. Razón por la cual, no hay lugar a disponer la protección de este derecho colectivo.

3.4 Ahora bien, establecida como está la vulneración y/o amenaza del derecho colectivo al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público* en el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 - en el caso bajo

²² Citado en PERRY RUBIO, Guillermo. *Estado y sector privado en la Constitución de 1991, en Constitución Económica Colombiana, Bibliotheca Millennium, Colección Derecho Económico y de los Negocios, El Navegante Editores, Primera edición, Bogotá, julio de 1996, Pág. 128.*

estudio, resulta ahora necesario entrar a determinar por parte de cuál y/o cuáles de las autoridades públicas demandada y vinculada se da la violación y/o amenaza, para efectos de impartir las órdenes pertinentes para superar el agravio a dicho derecho, en los siguientes términos:

a) Respecto al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y la Secretaría Distrital de Movilidad, se advierte lo siguiente:

El **Acuerdo 19 de 1972**, *"por el cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Instituto de Desarrollo Urbano"*, prescribe:

"Artículo 2º.- El Instituto atenderá la ejecución de obras públicas de desarrollo urbanístico ordenadas dentro del Plan General de Desarrollo y los planes y programas sectoriales, así como las operaciones necesarias para la distribución, asignación y cobro de las contribuciones de valorización y de pavimentación, para la cual tendrá las siguientes funciones:

1. **Ejecutar obras de desarrollo urbanístico tales como** apertura, ampliación, **rectificación** y pavimentación **de vías públicas**, construcción de puentes, plazas cívicas, plazoletas, aparcaderos, parques y zonas verdes con sus instalaciones, servicios y obras complementarias.

(...)

4. **Colaborar** con la Secretaría de Obras Públicas, **en el mantenimiento y conservación de vías.**

(...)” (Negrillas fuera de texto).

En tanto que, el **Decreto 759 de 1998**, *"Por medio del cual se modifica el Decreto 980 de 1997 y se aclara la asignación de una función"*, prescribe:

"Artículo 1º.- Modificar el artículo tercero del Decreto 980 de 1997, el cual quedará así:

"Artículo 3º.- En concordancia con lo dispuesto en el artículo 2º del Acuerdo 19 de 1972, **el mantenimiento, rehabilitación, reparación, reconstrucción, pavimentación de zonas de espacio público destinadas a la movilidad, tales como: vías**, puentes vehiculares y peatonales, zonas verdes, zonas peatonales, andenes, monumentos públicos, **separadores viales y obras complementarias, estarán o cargo del Instituto de Desarrollo Urbano**, así como la recepción e interventoría de las obras realizadas en zonas a desarrollar por urbanizadores o personas que adelanten loteos".

(...)”. (Negrillas fuera de texto).

Por su parte, el **Acuerdo 257 de 2006**, *"por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones"*, establece:

"(...)

CAPITULO 11 **Sector Movilidad**

Artículo 104. Misión del Sector Movilidad. El Sector Movilidad **tiene la misión de garantizar** la planeación, gestión, ordenamiento, desarrollo armónico y sostenible de la ciudad en **los aspectos de tránsito, transporte, seguridad e infraestructura vial y de transporte.**

Artículo 105. Creación de la Secretaría Distrital de Movilidad. Créase la Secretaría Distrital de Movilidad.

La Secretaría Distrital de Movilidad comenzará a operar cuando el Alcalde Mayor adopte su organización interna y planta de personal y una vez sean incorporados los servidores públicos correspondientes.

Parágrafo. Para todos los efectos **cuando la normativa se refiera expresamente a la Secretaría de Tránsito y Transporte o al organismo que hiciere sus veces, se entenderá que se refiere a la Secretaría Distrital de Movilidad**, una vez ésta entre a operar.

(...)

Artículo 107. Integración del Sector Movilidad. El Sector Movilidad **está integrado por la Secretaría Distrital de Movilidad cabeza del Sector** y las siguientes entidades.

(...)

Artículo 108. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Movilidad. La Secretaría Distrital de Movilidad es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación de las políticas del sistema de movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal y de su expansión en el área rural del Distrito Capital en el marco de la interconexión del Distrito Capital con la red de ciudades de la región central, con el país y con el exterior.

La Secretaría Distrital de Movilidad tiene las siguientes funciones básicas:

(...)

c. Liderar y orientar las políticas para la formulación de los planes, programas y proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial y de transporte del Distrito Capital.

(...)

i. Planear, coordinar y controlar la operación, entre otros mecanismos de seguridad vial, de la semaforización y señalización de los segmentos viales del Distrito Capital.

(...)." (Negrillas fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, es competente para ejecutar obras de desarrollo urbanístico tales como rectificación y/o reparación de vías públicas, así como para realizar mantenimiento, conservación, rehabilitación, reparación, reconstrucción, pavimentación de zonas de espacio público destinadas a la movilidad, tales como, vías, separadores viales y obras complementarias.

De otra parte, frente a la Secretaría Distrital de Movilidad, tenemos que, ésta encabeza del **Sector Movilidad** en el Distrito Capital, el cual tiene la misión de **garantizar**, entre otras cosas, **la seguridad e infraestructura vial de la ciudad**. Entidad que, en virtud de sus funciones, entre otras cosas, **debe liderar y orientar** las políticas para la formulación de los **planes, programas y proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial** y de transporte del Distrito Capital, y **planear, coordinar y controlar la operación**, entre otros **mecanismos de seguridad vial**, la semaforización y **señalización de los segmentos viales del Distrito Capital**. Adicionalmente, como **autoridad de tránsito**, es **responsable de la colocación de las señales de tránsito** en los perímetros urbanos, inclusive en las vías privadas abiertas al público.

En esos términos, ante la indebida ocupación del espacio público (andenes) del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 - por parte de vendedores ambulantes y/o estacionarios, se tiene que ni el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, ni la Secretaría Distrital de Movilidad son responsables de la vulneración y/o amenaza del derecho colectivo *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público* en el presente caso, dado que, sus funciones y facultades no guardan relación alguna con la problemática presenta en el sector, pues, no son a estas entidades a quienes les compete velar por el respeto del espacio público y su destinación al uso común, ni dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, como tampoco adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.

b) Frente al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá, el Departamento Administrativo de la Defensoría del

Espacio Público y el Instituto para la Economía Social - IPES, se advierte lo siguiente:

El **Decreto 1421 de 1993**, "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá", establece:

"(...)

ARTÍCULO 38. ATRIBUCIONES. Son atribuciones del alcalde mayor:

(...)

16. Velar porque se respete el espacio público y su destinación al uso común.

(...)

ARTÍCULO 61. Autoridades distritales y locales. Cada localidad estará sometida, en los términos establecidos por este Decreto y los acuerdos distritales, a la autoridad del Alcalde Mayor, de una junta administradora y del respectivo alcalde local. **A las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio** y a las distritales, garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

(...)

ARTÍCULO 69. Atribuciones de las juntas. De conformidad con la Constitución, la ley, los acuerdos del Concejo y los Decretos del Alcalde Mayor, corresponde a las juntas administradoras:

(...)

6. Preservar y hacer respetar el espacio público. En virtud de esta atribución podrán reglamentar su uso para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados temporales y ordenar el cobro de derechos por tal concepto, que el respectivo fondo de desarrollo destinará al mejoramiento del espacio público de la localidad, de acuerdo con los parámetros que fije el Concejo Distrital.

(...)

ARTÍCULO 86º. Atribuciones. Corresponde a los **Alcaldes Locales**:

(...)

7. Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas Nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.

(...)". (Negrillas fuera de texto).

Así mismo, el **Acuerdo 79 de 2003**, "Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá D.C.", establece:

"(...)

ARTÍCULO 193.- Competencia de los Alcaldes Locales. Corresponde a los Alcaldes Locales en relación con la aplicación de las normas de convivencia:

(...)

5. Adoptar las medidas para la protección, recuperación y conservación del espacio público, ambiente y bienes de interés cultural del Distrito;

(...)”. (Negrillas fuera de texto).

Por su parte, el **Acuerdo Distrital No. 18 de 1999**, “Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público”, prescribe:

“(…)

Artículo 1º.- Creación, Nombre y Naturaleza Jurídica. Créase la Defensoría del Espacio Público, entidad que estará organizada como un Departamento Administrativo de la Administración Central de Santa Fe de Bogotá.

Artículo 2º.- Misión de la Defensoría del Espacio Público. La misión es **contribuir** al mejoramiento de la calidad de vida en Santa Fe de Bogotá por medio de **una eficaz defensa del Espacio Público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria.**

Artículo 3º.- Funciones. Son funciones de la Defensoría del Espacio Público, sin perjuicio de las atribuciones de otras autoridades, la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital; la administración de los bienes inmuebles, y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital.

Artículo 4º.- Espacio Público. Corresponde a la Defensoría del Espacio Público ejercer entre otras las siguientes funciones:

- a. Administrar los bienes que hacen parte del espacio público distrital.
- b. Formular las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público.
- c. **Asesorar a las autoridades locales en el ejercicio de funciones relacionadas con el espacio público,** así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes.
- d. **Actuar como centro de reflexión** y acopio de experiencia **sobre la protección, recuperación y administración del espacio público** y preparar proyectos de Ley, Acuerdos o Decretos sobre la materia.
- e. **Instaurar las acciones judiciales y administrativas necesarias para el cumplimiento de las funciones asignadas al Departamento.**
- f. Organizar en coordinación con las autoridades competentes actividades tendientes a evitar que se ubiquen en el espacio público construcciones que afecten la seguridad, la salubridad de los transeúntes o impidan su disfrute.
- g. Promover en coordinación con las autoridades competentes un espacio público adecuado para todos.
- h. **Coordinar y promover con las autoridades distritales y locales actividades que promuevan el buen uso del espacio público** y prevengan su deterioro.
- i. Promover en coordinación con otras entidades del Distrito, la creación de incentivos para quienes contribuyan de manera especial, a mantener, mejorar y ampliar el espacio público de la ciudad.
- j. **Organizar y adelantar campañas cívicas y educativas para defender, recuperar, proteger y controlar el espacio público.**
- k. La Defensoría del Espacio Público asumirá las funciones y objetivos que le fueron conferidos al Taller Profesional del Espacio Público mediante el Decreto 324 de 1992. El Taller Profesional del Espacio Público, mantendrá las mismas funciones que le confiere el Decreto 1087 de 1997.

l. Identificación de espacios en la ciudad que permitan la ubicación de vendedores en proceso de reubicación en zonas estratégicas que le permitan adelantar sus actividades.

Parágrafo.- Para la formulación de las políticas, planes y programas de que trata el literal b) se debe buscar la conciliación proporcional y armónica del derecho al espacio público con el derecho al trabajo.

(...)" (Negrillas y subrayado fuera de texto).

En tanto que, el **Acuerdo 257 de 2006**, "por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones", establece:

"(...)

CAPITULO 5

Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo

Artículo 74. Misión del Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo. El Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo tiene la misión de crear y promover condiciones que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, de modo que se garantice un soporte material de las actividades económicas y laborales que permitan procesos productivos, de desarrollo de la iniciativa y de inclusión económica que hagan efectivos los derechos de las personas y viables el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones, en el marco de la dinámica ciudad región.

Artículo 75. Creación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Créase la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Ver Decreto Distrital 552 de 2006.

Artículo 76. Transformación del Fondo de Ventas Populares en el Instituto para la Economía Social - IPES. Transfórmese el Fondo de Ventas Populares - FVP el cual en adelante se denominará **Instituto para la Economía Social - IPES establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.**

Artículo 77. Integración del Sector Desarrollo Económico. El Sector Desarrollo Económico está integrado por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, cabeza del Sector, y las siguientes entidades:

a. Entidad adscrita:

Establecimiento público: Instituto para la economía social -IPES-

b. Entidad vinculada:

Corporación para el Desarrollo y la productividad Bogotá Región".

Artículo 78. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital.

Además de las atribuciones generales establecidas en el presente Acuerdo para las secretarías, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico tiene las siguientes funciones básicas:

- a. Formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico y social de Bogotá relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la actividad económica.
- b. Liderar la política de competitividad regional, la internacionalización de las actividades económicas, las relaciones estratégicas entre los sectores público y privado y la asociatividad de las distintas unidades productivas.
- c. Formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales. En este sentido, participará en la elaboración y ejecución de la política de generación de empleo y la competitividad de las personas discapacitadas.
- d. Coordinar con las autoridades competentes la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y estrategias en materia de desarrollo económico sostenible tanto urbano como rural, en los sectores industrial, agropecuario, de comercio y de abastecimiento de bienes y servicios y de turismo de pequeña y gran escala.
- e. Formular, orientar y coordinar las políticas, planes y programas para la promoción del turismo y el posicionamiento del Distrito Capital como destino turístico sostenible, fomentando la industria del turismo y promoviendo la incorporación del manejo ambiental en los proyectos turísticos.
- f. Coordinar con los municipios aledaños, dentro de lo que se considera Bogotá Ciudad Región, la elaboración de planes, programas y en general todo lo atinente a las políticas del sector Turismo.
- g. Coordinar con las autoridades competentes la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y estrategias en materia de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria, promoviendo la participación de las organizaciones campesinas y de tenderos.
- h. Formular, orientar y coordinar la política de incentivos a la inversión nacional y extranjera.
- i. Formular, orientar y coordinar la política para la creación de instrumentos que permitan el incremento y la mejora de competencias y capacidades para la generación de ingresos en el sector informal de la economía de la ciudad, con miras a facilitar su inclusión en la vida económica, el desarrollo de condiciones que les garanticen su autonomía económica y el mejoramiento progresivo del nivel de vida.
- j. Formular, orientar y coordinar políticas de incentivos para propiciar y consolidar la asociación productiva y solidaria de los grupos económicamente excluidos.
- k. Coordinar conjuntamente con la Secretaría de Planeación, la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la formulación de políticas y planes de desarrollo conjuntos, procurando un equilibrio entre los aspectos económicos y medio ambiente inherentes a la región.
- l. Formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de microempresas, famiempresas, empresas asociativas y pequeña y mediana empresa.
- m. Desarrollar y estructurar estrategias conducentes a la bancarización de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que faciliten y democratizen el acceso al crédito.
- n. Formular y coordinar políticas para propiciar la realización de convenios con organizaciones populares y de economía solidaria que implementen proyectos productivos y de generación de empleo.
- o. Coordinar con la Secretaría General, la implementación de las estrategias de cooperación y asistencia técnica de carácter internacional dirigidas a mejorar los niveles de competitividad y la generación de economías de escala.
- p. Formular y orientar la política de ciencia, tecnología e innovación del Distrito Capital, en coordinación con las Secretarías Distritales de Planeación y de Educación.

Parágrafo: En desarrollo de la iniciativa propia del Alcalde Mayor, conforme a lo dispuesto en el Artículo 55 y el literal 12 del Artículo 38 del Decreto 1421 de 1993, para complementar la acción de la Secretaría de Desarrollo

Económico, se propondrá la creación de una entidad que se encargue de ejecutar las políticas en materia turística.

Artículo 79. Funciones del Instituto para la Economía Social - IPES.

De conformidad con lo establecido en el artículo anterior adicionase los Acuerdos 25 de 1972 y 04 de 1975 con las siguientes funciones:

*a. **"Definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.***

b. Gestionar la consecución de recursos con entidades públicas, empresas privadas, fundaciones u Organizaciones No Gubernamentales - ONGs nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de gestión de la entidad y fortalecer la ejecución de los programas y proyectos.

*c. **Adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.***

d. Administrar las plazas de mercado en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos.

*e. **Adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.***

f. Ejecutar programas y proyectos para el apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, pequeña y mediana empresa e implementar el microcrédito"

(...)." (Negrillas fuera de texto).

De conformidad con las normas antes transcritas, tenemos que, es una atribución del Alcalde Mayor de Bogotá velar por que se respete el espacio público y su destinación al uso común, y que a las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio, para tal efecto se le otorgaron funciones a las juntas administradoras locales, en lo referente al espacio público la de preservarlo y hacerlo respetar. Igualmente, se le conceden facultades a los alcaldes locales como la de velar por la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos; vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana, **y la de dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público.**

Por medio del Acuerdo Distrital No. 18 de 1999, se creó la Defensoría del Espacio Público como un Departamento Administrativo, cuya función es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Bogotá, a través de una eficaz **defensa del espacio público**, una

adecuada administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del espacio público, que garantice su uso y disfrute colectivo y estimule la participación comunitaria. Entidad a la se le encomendó la **defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital**, dotándosele para el efectos de diversas acciones y/o funciones para que puede ejercer lo a ella encomendado, entre ellas, asesorar a las autoridades locales en el ejercicio de funciones relacionadas con el espacio público; actuar como centro de reflexión sobre la protección, recuperación y administración del espacio público; instaurar las acciones judiciales y administrativas necesarias para el cumplimiento de las funciones asignadas al Departamento; coordinar y promover con las autoridades distritales y locales actividades que promuevan el buen uso del espacio público; organizar y adelantar campañas cívicas y educativas para defender, recuperar, proteger y controlar el espacio público; e identificación de espacios en la ciudad que permitan la ubicación de vendedores en proceso de reubicación en zonas estratégicas que le permitan adelantar sus actividades, lo que significa que, la Defensoría del Espacio Público, aun cuando no fue creada expresamente como una autoridad de policía, tiene la competencia de estar siempre atenta y cuidadosa en relación con la preservación del espacio público del Distrito Capital²³.

Así las cosas, de conformidad con los artículos 38 y 86 del Decreto 1421 de 1993 antes transcritos, es al Alcalde Mayor de Bogotá a quien le corresponde velar por el respeto del espacio público y su destinación al uso común, quien a través de los Alcaldes Locales, debe dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público.

Así mismo, según lo señalado en el Acuerdo 18 de 1999, es función de la Defensoría del Espacio Público - DADEP defender, inspeccionar, vigilar, regular y controlar el espacio público del Distrito Capital, sin perjuicio de las competencias asignadas a otras entidades del orden

²³ Sentencia de 13 de noviembre de 2007, Rad.: 25000232400020050037101, Actor: Ronald Gordillo Alvarez, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

distrital. En atención a esas facultades, dichas autoridades deben iniciar las acciones pertinentes para la recuperación del espacio público cuando éste resulte ocupado o perturbado por los particulares.

Por su parte, el Acuerdo 257 de 2006, establece que corresponde al Instituto para la Economía Social - IPES promover, coordinar y ejecutar las políticas, programas y proyectos de Desarrollo Económico del Distrito a través de diferentes estrategias en sectores sociales informales, encaminadas al fortalecimiento de las competencias productivas, empresariales y comerciales, la formación del capital humano, el apoyo a proyectos productivos de la micro, pequeña y mediana empresa y la administración de las plazas de mercado, en coordinación con el plan de abastecimiento de alimentos, generando esquemas de mejoramiento de calidad de vida. En ese sentido, el artículo 78 *ibidem* señala como funciones del Instituto para la Economía Social - IPES: **(i) Definir, diseñar y ejecutar programas**, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, **dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal** a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y **la reubicación de las actividades comerciales o de servicios; (ii) Adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público; y (iii) Adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.**

De conformidad con lo anterior, se tiene que, el Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, entidades públicas demandadas cuyas sus funciones, facultades y/o competencias guardan relación con la problemática presenta en el sector objeto de estudio y la causa que motiva la acción popular de la referencia (ocupación de espacio público – andenes – por parte de vendedores ambulantes y/o estacionarios), violan el derecho colectivo al *goce del espacio público* y

la utilización y defensa de los bienes de uso público, como quiera que no acreditan haber realizado y/o desplegado acciones precisas, concretas y eficaces, dentro del marco de sus competencias, para proteger y recuperar el espacio público invadido por vendedores estacionarios y/o ambulantes dentro del perímetro del Centro Comercial Portal 80 P.H. y el Transmilenio Portal de la 80 - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 – jurisdicción de la Alcaldía Local de Engativá, tales como órdenes de recuperación del espacio público de ese sector, operativos de control, incautaciones de elementos con los cuales se ocupaba indebidamente el espacio público, reubicación de los vendedores ambulantes, ni de implementación de estrategias educativas que propendan por la recuperación del espacio público de ese perímetro en particular.

Tampoco han organizado a los vendedores informales estacionarios que invaden irregularmente los andenes del perímetro del Centro Comercial Portal 80 P.H. y el Transmilenio Portal de la 80, máxime cuando desde hace más de 15 años la Corte Constitucional, mediante sentencia T-772 de 2003 estableció los requisitos constitucionales mínimos que deben llenar las políticas, programas y medidas gubernamentales correspondientes para recuperar el espacio público ante la invasión irregular que de este hagan vendedores informales estacionarios y ambulantes, respetando, por supuesto, sus derechos fundamentales, y que, en virtud de dicha sentencia, la administración distrital expidió el Decreto Distrital 098 de 2004 *"Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan"*, el cual establece las medidas y/o el procedimiento que se debe adelantar para la preservación y recuperación del espacio público ocupado por vendedores informales y/o ambulantes.

En la sentencia T-772 de 2003 la Corte Constitucional precisó:

"En conclusión: las autoridades sí tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, pero tales políticas, programas y

medidas (i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición”²⁴.

Así las cosas, esta Sala no puede ser ajena a la problemática que ocupa la atención del presente fallo, esto es, a la ocupación del espacio público por vendedores ambulantes, por ende, resulta necesario referirnos a las sentencias del 20 de marzo de 2003²⁵ y del 7 de junio de 2007²⁶ (M.P. Camilo Arciniegas Andrade), en las que el Consejo de Estado analizó una cuestión similar a la planteada en este caso, con ocasión de acciones populares instauradas por hechos análogos, para la protección de los derechos a la seguridad y al goce del espacio público en el municipio de Villavicencio. En esas ocasiones, el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa puso de presente que la ocupación del espacio público por vendedores ambulantes debe examinarse en el contexto de la problemática socio-económica causada por el desempleo, y en las actuales circunstancias por las que atraviesa la Nación, pues, el desalojo sin reubicación viola el derecho fundamental al trabajo y al mínimo vital de quienes no tienen otra alternativa que ocupar las calles, parques y plazas públicas para ganarse su sustento diario con el producto de las ventas ambulantes. En la primera de las mencionadas providencias se señaló:

“En este caso los actores cuestionan las medidas o acciones adoptadas por las autoridades demandadas porque consideran que son inadecuadas ya que los resultados han sido insuficientes pues persiste la inseguridad y el expendio de alucinógenos y las ventas ambulantes no se han erradicado.

Consta en el documento «Diagnóstico del Conflicto armado y dinámica del desplazamiento forzado en el Departamento del Meta» elaborado por la Red de Solidaridad Social, que se allegó al expediente, que en el caso de Villavicencio la inseguridad y la ocupación del espacio público son innegable consecuencia de la problemática socioeconómica causada por el desempleo, el conflicto armado y la crisis generalizada del sector rural y por el fenómeno del desplazamiento forzado de población —principalmente a las capitales de

²⁴ Sentencia T 772 – 03, Exp.: T-728123, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

²⁵ Sentencia de 20 de marzo de 2003, Rad.: 50001233100020020005901, Actores: Luis Gustavo Guzmán Neira y Otros, M.P. Camilo Arciniegas Andrade

²⁶ Sentencia de 7 de junio de 2007, Rad.: 66001233100020050012201, Actor: Juri Tshleck Lagos Ramírez, M.P. Camilo Arciniegas Andrade

los centros urbanos— que afectan con mayor intensidad las regiones adyacentes al teatro de operaciones militares, y que en parte explica la problemática de las Comunas 1 y 3 de esta ciudad.

Dada la multiplicidad de variables que causan la compleja problemática que aqueja la zona en cuestión, es errado pretender que su solución dependa única y exclusivamente de la implementación de medidas preventivas o represivas de carácter policivo por parte de las autoridades municipales, o atribuir su persistencia a omisión de estas en el cumplimiento de sus deberes.

Al examinar situaciones análogas la Corporación²⁷ ha sostenido lo que en el caso presente reitera:

«Reclamar del Estado, la omnipotencia y omnipresencia que pide la actora, equivaldría a imponerle obligaciones imposibles...»

Dado el contexto analizado, la Sala advierte que las expectativas ciudadanas en materia de seguridad y de uso del espacio público no pueden ir en contravía de la realidad socioeconómica por la que atraviesa el país, ni desconocer que el desempleo y el desplazamiento forzado de personas que causa el conflicto armado y la erradicación de cultivos ilícitos, en particular en las regiones en que tienen lugar las operaciones bélicas, ha generado una grave problemática social que, entre otras secuelas, se traduce en un inusitado incremento de las ventas ambulantes y del comercio informal, única opción para muchas familias colombianas de generar su sustento diario.

Ante esa preocupante realidad social, en las actuales circunstancias no es dable a las autoridades municipales resolver las tensiones sociales que causa la ocupación del espacio público con medidas de desalojo que desconocen los derechos al trabajo y al empleo, pues a estos deben las autoridades igual protección constitucional, razón por la que están obligadas a hacerlos efectivos. En la hora presente un desalojo sin reubicación, agrava el problema social y agudiza los factores generadores de inseguridad.”²⁸

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional²⁹ en sentencia T-772 de 4 de septiembre de 2003 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), rectificó la jurisprudencia sobre recuperación del espacio público, señalando que en las actuales condiciones sociales y económicas, el desalojo de vendedores ambulantes y la retención de sus elementos de trabajo es una medida violatoria de los derechos fundamentales, así formalmente se pretenda el cumplimiento del cometido estatal de preservar el espacio público. En dicho pronunciamiento se expuso:

“Es en este punto que (sic) cobra relevancia la necesidad de que las autoridades evalúen cuidadosamente el contexto real en el cual habrán de surtir efectos sus políticas, programas y medidas, así como la incidencia que tendrán sus decisiones sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales, ya que de no hacerlo, sus decisiones pueden resultar abiertamente lesivas de los primados constitucionales de mayor trascendencia para la protección de los derechos de las personas. Y es en este sentido que el principio del Estado

²⁷ Sentencia de 15 de marzo de 2005, Rad.: 2500023250002000016301, Actor: ARCHISURO, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado

²⁸ Sentencia de 20 de marzo de 2003, Rad.: 50001233100020020005901, Actores: Luis Gustavo Guzmán Neira y Otros, M.P. Camilo Arciniegas Andrade

²⁹ Sentencia de 4 de septiembre de 2003. Expediente T-728123. Actor: Félix Arturo Palacios. M.P. Manuel José Cepeda.

Social de Derecho adquiere una importancia crucial para la resolución del caso bajo estudio.

En efecto, como ya se indicó, cualquier política, programa o medida adelantada por las autoridades en un Estado Social de Derecho debe ser formulada y ejecutarse de tal manera que, vista globalmente y salvo medida de compensación o alternativa viable, no lesione desproporcionadamente a un segmento marginado de la población, especialmente si las personas afectadas se encuentran en situación de pobreza, o pueden llegar a dicho estado en virtud de la política, programa o medida en cuestión -que por tal razón, constituirían actuaciones intrínsecamente regresivas por parte del Estado-; por ende, el diseño o ejecución de los programas, políticas o medidas aludidos, así se lleven a cabo para dar cumplimiento a una obligación constitucional y legal de las autoridades, deben estar precedidos por un cuidadoso estudio y evaluación de las condiciones y características de la realidad social sobre la cual se pretenden aplicar, así como de un seguimiento y actualización de los estudios realizados con anterioridad en atención al carácter cambiante de tal realidad, para así (i) prever la posibilidad de que personas o grupos especialmente vulnerables terminen por asumir una carga indebida y desproporcionada, en sus personas o en su subsistencia, en favor del interés colectivo, y (ii) adecuar las características, el alcance y las condiciones de ejecución de la política, programa o medida pertinente a la realidad social y económica sobre la cual se va a aplicar, de tal manera que se propenda por el goce efectivo de los derechos constitucionales (art. 2, C.P.) que se verían severamente limitados si los programas, políticas o medidas inicialmente adoptadas con ese propósito no responden oportuna y plenamente a las circunstancias nuevas que revelan un incremento objetivo de la población, un agravamiento en la intensidad del problema, o un cambio cualitativo en el mismo. Ello es plenamente aplicable a las políticas, programas y medidas de recuperación del espacio público: al momento de diseñarlas y ejecutarlas, las autoridades competentes están en el deber constitucional de estudiar la situación de los ocupantes de dicho espacio con todo el cuidado, el detalle y la sensibilidad social que ésta amerita, prestando especial atención a la incorporación de variables socioeconómicas reales dentro del proceso de formulación y ejecución en comento, para así prever la ocurrencia de efectos contrarios al goce efectivo de los derechos fundamentales, y atenderlos adecuadamente a través de decisiones complementarias que formen parte integrante de la política, programa o medida en cuestión. Si no se da cumplimiento a este requisito básico, derivado de las múltiples obligaciones constitucionales e internacionales que se han reseñado anteriormente, el adelantamiento de la política, programa o medida resultará, por su propia naturaleza y por sus efectos, contrario al orden constitucional y en especial al goce efectivo de los derechos fundamentales (art. 2, C.P.), incluso si se ampara formalmente en el cumplimiento de un determinado cometido estatal, como el de preservar el espacio público.

(...)

Desde esta perspectiva, la recuperación del espacio público por parte de las autoridades a través del simple desalojo de quienes lo ocupan en el comercio informal, adquiere una nueva connotación: más que el cumplimiento diligente de un deber estatal orientado a promover el bienestar colectivo, equivale a privar a quienes se ven forzados a recurrir al comercio informal (en tanto alternativa de subsistencia) de los medios lícitos que han escogido para ganarse la vida por medio del trabajo, en medio de los niveles de desempleo más altos de la historia reciente de la ciudad, sin consultar la realidad social sobre la cual surtirán efectos sus decisiones y actuaciones para valorar si se limita en exceso el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales (art. 2º C.P.). No se puede pretender que, en un contexto de pobreza tan grave como el que aqueja a la capital, no haya docenas de miles de personas que opten por trabajar para subsistir y, en ausencia de oportunidades en el sector formal, deban utilizar las vías, plazas y parques públicos comercializando artículos de la más diversa índole, para así satisfacer sus propias necesidades básicas y las de sus familias. Sobre este aspecto, ya ha dicho la Corte que el vendedor informal desalojado del espacio público que no tiene a su alcance alternativas económicas es arrojado por las autoridades al desempleo total; "en este esquema es un contrasentido aumentar el

*desempleo sin presentar alternativas que lo mitiguen, y por consiguiente un juez no puede avalar que se emplee la fuerza precisamente para aumentar la crisis*³⁰³¹

Así las cosas, y siguiendo esta Sala de Decisión lineamientos dados por el Consejo de Estado en providencias anteriores, entre ellas la sentencia del 2 de febrero de 2012 dictada dentro del expediente No. 25000-23-15-000-2003-02530-01 (Acumulados), se tiene que, toda ocupación del espacio público realizada por vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, viola el derecho colectivo al *goce del espacio público*, siendo el último de los casos una “modalidad” atemperada de esta violación, comoquiera que en estricto sentido el espacio público no se ve afectado por cuanto ellos - los vendedores informales ambulantes - portan físicamente sobre sí, la mercancía que comercializan. Sin embargo, **siempre que se pretenda el amparo del derecho colectivo al goce del espacio público, por la ocupación irregular que estos hagan de él, deberán respetárseles sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital, en las condiciones expuestas por la Cortes Constitucional en la sentencia T-772 de 2003.**

Al respecto de esa categorización de vendedores informales dicha Corporación en la sentencia referida señaló:

*“...la Sala considera pertinente establecer una distinción entre los distintos tipos de vendedores informales que pueden sufrir una limitación de sus derechos fundamentales en virtud de las políticas, programas o medidas de recuperación del espacio público, de conformidad con el grado de afectación de dicho espacio público que representa su actividad. Así, existen (a) **vendedores informales estacionarios**, que se instalan junto con los bienes, implementos y mercancías que aplican a su labor en forma fija en un determinado segmento del espacio público, excluyendo el uso y disfrute del mismo por las demás personas de manera permanente, de tal forma que la ocupación del espacio subsiste aun en las horas en que el vendedor se ausenta del lugar –por ejemplo, mediante una caseta o un toldo-; (b) **vendedores informales semi-estacionarios**, que no ocupan de manera permanente un área determinada del espacio público, pero que no obstante, por las características de los bienes que utilizan en su labor y las mercancías que comercializan, necesariamente deben ocupar en forma transitoria un determinado segmento del espacio público, como por ejemplo el vendedor de perros calientes y hamburguesas del presente caso, o quienes empujan carros de fruta o de comestibles por las calles; y (c) **vendedores informales ambulantes**, quienes sin ocupar el espacio público como tal por llevar consigo –es decir, portando físicamente sobre su persona- los bienes y mercancías que aplican a su labor, no obstruyen el tránsito de personas y vehículos más allá de su presencia física personal. En principio, estas tres*

³⁰ Sentencia SU-360 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³¹ Sentencia T 772 – 03, Exp.: T-728123, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

*categorías de trabajadores informales deben ser cobijadas por igual por las medidas alternativas que tienen que acompañar a las políticas de recuperación del espacio público; sin embargo, dadas las dimensiones sociales y económicas del problema del comercio informal en la ciudad, y en atención a que en el presente proceso el actor no es un vendedor ambulante sino semi-estacionario, considera la Sala que se debe dar prioridad, en cuanto a la aplicación de las referidas políticas, programas, medidas –y de sus alternativas económicas consustanciales– a los vendedores semiestacionarios o estacionarios, puesto que es la actividad de éstos la que representa una mayor afectación del interés de la colectividad en que el espacio público sea destinado al uso común. **En esa medida, la Sala hace hincapié en el hecho de que la actividad desempeñada por los vendedores ambulantes que portan consigo o sobre su cuerpo la mercancía que venden, no representa, prima facie, una restricción del derecho de la ciudadanía a gozar de un espacio público amplio;** por lo tanto, si las autoridades optan por contribuir a la formalización de su labor de comercio informal, pueden hacerlo, en la medida en que las políticas, programas o medidas que se adelanten con tal fin cumplan con los requisitos señalados en la jurisprudencia de esta Corte y en especial en esta sentencia. **Pero la prioridad en cuanto a la recuperación del espacio público se debe centrar en aquellos vendedores informales cuya actividad implica una afectación más gravosa del interés colectivo,** quienes por lo tanto habrán de ser los primeros beneficiarios de las decisiones adoptadas en cumplimiento de la presente sentencia.” (Se resalta)*

3.5 De otra parte, resulta necesario agregar que, si bien mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus (COVID-19), la que se podría extender por varios meses más, tal como lo ha anunciado el Gobierno Nacional por diversos medios de comunicación, no por ello no se hace necesario una decisión de fondo y que se afronte la problemática de indebida ocupación del espacio público objeto del presente asunto, sino que, lo pertinente es que las medidas que deban adoptarse por parte de las autoridades demandadas se lleven a cabo con estricta sujeción a las normas y/o disposiciones nacionales, distritales y locales que se expidan para el efecto, y cumpliéndose los protocolos de bioseguridad respectivos y atendiendo las restricciones frente al número permitido de aglomeración de personas, entre otras.

3.6 Por todo lo anterior, la Sala declarará la vulneración del derecho e interés colectivo al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público* por parte del Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y el Instituto para la Economía Social - IPES ante la indebida ocupación del espacio público correspondiente a los andenes del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el

Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82- por parte de vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, puesto que, el acervo probatorio demostró la violación de éste derecho; no obstante, no habrá lugar a proteger dicho derecho con ocasión de la supuesta obstaculización de las vías públicas de dicho perímetro por parte de taxis y bicitaxis, ni la de los derechos e intereses colectivos al *goce de un ambiente sano, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, la libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios*, por cuanto su violación no se acreditó en el presente asunto.

En ese sentido se revocará la sentencia del 18 de agosto de 2017 dictada por el Juzgado Treinta y Dos Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en cuanto declaró probada de oficio la excepción de *cosa juzgada* y la *carencia actual de objeto* por hecho superado en el presente asunto, y en su lugar, se declarará la vulneración del derecho colectivo al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público* por parte del Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y el Instituto para la Economía Social – IPES. En consecuencia, se amparará el derecho colectivo al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público* afectado por la indebida ocupación del espacio público correspondiente a los andenes del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 - por parte de vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, para lo cual, se ordenará lo siguiente:

Que el Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá, dentro de un término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, si aún no lo ha hecho, realice un

censo y registro de los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 -, el cual deberá contener el nombre, identificación, y tipo de mercancía comercializada o el servicio que se ofrece, a fin de que se pueda tener claridad del número de beneficiarios de las posibles alternativas económicas y posibilidades de reubicación que se puedan llegar a implementar; pero además, una vez realizado dicho censo y registro, deberá remitirlo de manera inmediata al Instituto para la Economía Social – IPES. No obstante, por ser un hecho notorio la suspensión de términos y de actividades y que las entidades privilegian el teletrabajo, así como las restricciones a la movilidad de las personas en razón a la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus (Covid-19), es decir, que no nos encontramos en una época de normalidad, este plazo se contabilizará una vez se normalice a través del levantamiento de las restricciones a raíz de la pandemia.

Vencido los seis (6) meses concedidos para realizar el censo y registro, el Instituto para la Economía Social - IPES que, una vez reciba el censo y registro de vendedores informales por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá, dentro de un término de dos (2) meses, de contar con un registro único de vendedores informales, deberá incorporar al mismo el correspondiente a los vendedores informales del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82-, y proceder a carnetizar a todos aquellos que hagan parte del registro realizado por la Alcaldía Local de Engativá. Así mismo, deberá implementar un sistema que le permita identificar plenamente a las personas que ya se encuentran como beneficiarias por sus programas de reubicación, formalización económica y demás que ofrezca el instituto, a fin de adoptar medidas más efectivas que permitan crear alternativas concretas, eficaces y eficientes para los

vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82- y evitar que los vendedores estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes obtenga, por su actividad, pluralidad beneficios por porte de la administración distrital coartando el derecho que le pueda asistir a quienes no han accedido a ellos, ante lo cual, deberá exceptuar aquellos vendedores estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ya figuren en el registro único con reubicación en los diferentes puntos y/o centros comerciales designados por la autoridades o hayan accediendo previamente a las diferentes alternativas de solución socio-económica diseñadas para desocupación del espacio público en cualquier parte de la ciudad.

Cumplido el término de los dos (2) meses para el registro único y carnetización, el Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social - IPES que, de manera coordinada, deberán, dentro de los seis (6) meses siguientes, brindaran capacitación a los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 -, tendientes a formar y/o educar a estas personas en actividades económicas y labores productivas que les permitan la inserción a los mercados de bienes y servicios y/o la reubicación de sus actividades comerciales o de servicios en los lugares permitidos y/o habilitados para ello, y que tengan la finalidad de encausar a los vendedores hacia los programas alternativos de formalización diseñados y ofrecidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social - IPES. Para el cumplimiento de lo anterior, las autoridades deben actuar con estricto cumplimiento de las normas y/o disposiciones nacionales, distritales y locales que se expidan

y/o encuentren vigentes frente a la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), cumpliéndose los protocolos de bioseguridad respectivos y atendiendo las restricciones frente al número permitido de aglomeración de personas y la distancia mínima que debe haber entre personas, e incluso haciendo uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Cumplidos los seis (6) meses de la capacitación, el Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, de manera coordinada, dentro del término de dos (2) meses, adelanten una campaña de concientización local (en el sitio) sobre el debido y/o correcto uso que debe dársele al espacio público del sector y/o perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 -, advirtiéndose las consecuencias legales, reglamentarias y policivas que acarrea y/o conlleva el uso indebido del mismo, y realicen actividades pedagógicas que promociónen e incentiven el buen uso y disfrute de dicho espacio público. Actividades estas que deben realizarse tres (3) veces por mes y durante un período de dos (2) meses. Para el cumplimiento de lo anterior, las autoridades deben actuar con estricto cumplimiento de las normas y/o disposiciones nacionales, distritales y locales que se expidan y/o encuentren vigentes frente a la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), cumpliéndose los protocolos de bioseguridad respectivos y atendiendo las restricciones frente al número permitido de aglomeración de personas y la distancia mínima que debe haber entre personas.

Superados los dos (2) meses para la concientización y actividades pedagógicas sobre el buen uso del espacio público, el Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social - IPES que, de manera coordinada, dentro de un término de seis (6) meses, realicen un plan de acción que ofrezca los diferentes programas de alternativas económicas ofrecidas por el

Instituto para la Economía Social – IPES y/o establezca mecanismos alternativos de formalización económica que busquen saltar de la economía informal a una inserción a la economía formal en lugares permitidos y/o habilitados para ello, así como la eventual reubicación que pueda haber frente algunas actividades y/o bienes comercializado por los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 -.

Cumplido los seis (6) meses concedidos para el plan de acción, el Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social - IPES, dentro del término un (1) mes, por el medio más expedito o través de distintos medios de comunicación haciendo uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, pondrán en conocimiento de los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 -, esas alternativas económicas y posibilidades de reubicación, haciéndoles saber que les asiste el derecho y deber de escoger y/o elegir una de ellas (para lo cual se indicará la dependencia y/o el funcionario encargado de recibir la comunicación, así como la dirección física o electrónica pertinente), pero además, que una vez implementadas de las mismas, el uso indebido del espacio público del perímetro señalado dará lugar a la incautación de las mercancías en el evento en que hayan sido reubicados en los diferentes puntos y/o centros comerciales designados por la autoridades o estén accediendo a las diferentes alternativas de solución socio-económica diseñadas para que salgan del espacio público.

Vencido el mes concedido para poner en conocimiento las alternativas

económicas y posibilidades de reubicación, los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, dentro de un término de los dos (2) meses, deberán comunicar al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social - IPES, a través de la dependencia y/o funcionario que para el efecto se delegue y a la dirección indicada, la alternativa escogida por cada uno de ellos.

Cumplido los dos (2) meses para que los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes manifiesten la alternativa de su preferencia, el Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social - IPES, dentro de un término de ocho (8) meses, deberán adoptar y/o ejecutar el plan de acción.

En todo caso, se dispondrá que, una vez agotados los puntos anteriores, de persistir la indebida ocupación del espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio por parte de vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, el Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá deberá adelantar todas las acciones y actuaciones que le confiere la ley para remediar la invasión al espacio público, para lo cual deberá adelantar las actuaciones administrativas pertinentes y necesarias para recuperar y/o evitar que se siga ocupado indebidamente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82-, respetando, principalmente cuando haya lugar incautación de la mercancía, los procedimientos establecidos y los derechos fundamentales de vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, bajo los parámetros reiteradamente expuestos por la Corte Constitucional, e incluso adelantar, a través de la autoridad competente, los operativos de control y preservación del espacio público.

Finalmente, se ordenará al Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá que, una vez recuperado el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82- de manera definitiva, a través de la autoridad respectiva, **disponga** de operativos de control y preservación del espacio público de manera periódica, a fin de evitar que dicho espacio público vuelva a ser indebidamente ocupado por vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes.

De otra parte, habrá que disponer que, los términos para el cumplimiento de las ordenes antes referidas, se contabilizaran una vez se reanuden los términos judiciales y quede debidamente en firme esta providencia.

Para la comprobación del cumplimiento de lo anterior, se conformará un comité de verificación integrado por el juez de primera instancia, el actor popular, un delegado del Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá, un delegado de la Alcaldía Local de Engativá, un delegado del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, un delegado del Instituto para la Economía Social - IPES, el representante de la Defensoría del Pueblo en el presente proceso, y un delegado de la Personería Distrital de Bogotá. Comité que deberá dejar constancia en el expediente trimestralmente sobre las decisiones y acciones que se tomen y realicen al respecto de las órdenes impartidas y de la recuperación total y efectiva del espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82-.

4. Condena en costas.

En lo que respecta a las costas en acciones populares, el artículo 38 de la **Ley 472 de 1998**, establece:

"Artículo 38.- Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar." (Negrillas y subrayado fuera de Texto).

Así, es del caso precisar que, el Código General del Proceso³², regula la condena en costas y su liquidación, en los siguientes términos:

**"CAPÍTULO III.
CONDENA, LIQUIDACIÓN Y COBRO.**

ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos **en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:**

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

(...)

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

(...)

ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.

2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso. (...)." (Se destaca).

Conforme a las normas transcritas, tenemos que **se condena en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente un recurso**, entre otros, **de apelación**, queja o súplica, condena que se debe imponer en la sentencia o auto que resuelva la actuación que da lugar a ella, y que dentro de su liquidación debe incluirse agencias en derecho conforme a las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura.

³² Norma aplicable al presente asunto de conformidad con las remisiones expresas establecidas en los artículos 188 y 306 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, cabe advertir que, una cosa es la condena en costas en sí misma, y otra la liquidación de las mismas; así, por disposición legal, se condena en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente un recurso, en tanto que, la liquidación de las mismas queda supeditada a la comprobación de su causación, correspondiéndole la liquidación al secretario del despacho y al juez su aprobación.

Así las cosas, ante la decisión de revocar la decisión adoptada por el juez de primera instancia, y en su lugar, acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda de la referencia, la Sala condenará en costas, tanto en primera como en esta instancia procesal a las entidades públicas demandadas frente a las cuales encontró acreditado la violación del derecho colectivo cuyo amparo se dispondrá en esta providencia, esto es, al Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y al Instituto para la Economía Social - IPS, lo cual se hará de manera concentrada por aquel, conforme lo señalado en el artículo 366 del Código General del Proceso aplicable por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

F A L L A :

1º.) Revocar la sentencia del 18 de agosto de 2017 dictada por el Juzgado Treinta y Dos Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en cuanto declaró probada de oficio la excepción de *cosa juzgada* y la *carencia actual de objeto* por hecho superado en el presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º.) Declárase la vulneración del derecho colectivo al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público* por parte del Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y el Instituto para la Economía Social - IPES, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

En consecuencia, **Ampárase** el derecho colectivo al *goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público* afectado por la indebida ocupación del espacio público correspondiente a los andenes del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 - por parte de vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes.

3º.) Ordénase al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá que, dentro de un término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, si aún no lo ha hecho, **realice** un censo y registro de los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 -, el cual deberá contener el nombre, identificación, y tipo de mercancía comercializada o el servicio que se ofrece, a fin de que se pueda tener claridad del número de beneficiarios de las posibles alternativas económicas y posibilidades de reubicación que se puedan llegar a implementar, pero además, una vez realizado dicho censo y registro, **deberá** remitirlo de manera inmediata al Instituto para la Economía Social – IPES.

No obstante, por ser un hecho notorio la suspensión de términos y de actividades y que las entidades públicas privilegian el teletrabajo, así

como las restricciones a la movilidad de las personas en razón a la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus (Covid-19), es decir, que no nos encontramos en una época de normalidad, este plazo se contabilizará una vez se normalice a través del levantamiento de las restricciones a raíz de la pandemia.

4º.) Ordénase al Instituto para la Economía Social - IPES que, una vez reciba el censo y registro de vendedores informales del sector detallado, dentro de un término de dos (2) meses, lo incorpore al Registro Único de vendedores informales, y **proceda** a carnetizar a todos aquellos que hagan parte del registro realizado por la Alcaldía Local de Engativá. Así mismo, deberá implementar un sistema que le permita identificar plenamente a las personas que ya se encuentran como beneficiarias por sus programas de reubicación, formalización económica y demás que ofrezca el instituto, a fin de adoptar medidas más efectivas que permitan crear alternativas concretas, eficaces y eficientes para los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82- y evitar que los vendedores estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes obtenga, por su actividad, pluralidad beneficios por parte de la administración distrital coartando el derecho que le pueda asistir a quienes no han accedido a ellos, ante lo cual, deberá exceptuar aquellos vendedores estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ya figuren en el registro único con reubicación en los diferentes puntos y/o centros comerciales designados por la autoridades o hayan accediendo previamente a las diferentes alternativas de solución socio-económica diseñadas para desocupación del espacio público en cualquier parte de la ciudad

5º.) Cumplida etapa detallada en el numeral anterior, **ordénase** al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y

al Instituto para la Economía Social - IPES que, de manera coordinada, dentro de los seis (6) meses siguientes, **brinden** capacitación a los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 -, tendientes a formar y/o educar a estas personas en actividades económicas y labores productivas que les permitan la inserción a los mercados de bienes y servicios y/o la reubicación de sus actividades comerciales o de servicios en los lugares permitidos y/o habilitados para ello, y que tengan la finalidad de encausar a los vendedores hacia los programas alternativos de formalización diseñados y ofrecidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social - IPES. Para el cumplimiento de lo anterior, las autoridades mencionadas deben actuar con estricto cumplimiento de las normas y/o disposiciones nacionales, distritales y locales que se expidan y/o encuentren vigentes frente a la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), cumpliéndose los protocolos de bioseguridad respectivos y atendiendo las restricciones frente al número permitido de aglomeración de personas y la distancia mínima que debe haber entre personas, e incluso haciendo uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

6º.) Cumplido la etapa detallada en el numeral anterior, **ordénase** al Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público que, de manera coordinada, dentro del término de dos (2) meses siguientes, **adelanten** campañas de concientización local (en el sitio) sobre el debido y/o correcto uso que debe dársele al espacio público del sector y/o perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la

Carrera 102 y la Calle 82 -, advirtiéndose las consecuencias legales, reglamentarias y policivas que acarrea y/o conlleva el uso indebido del mismo, y **realicen** actividades pedagógicas que promuevan e incentiven el buen uso y disfrute de dicho espacio público. Para el cumplimiento de lo anterior, las autoridades deben actuar con estricto cumplimiento de las normas y/o disposiciones nacionales, distritales y locales que se expidan y/o encuentren vigentes frente a la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), cumpliéndose los protocolos de bioseguridad respectivos y atendiendo las restricciones frente al número permitido de aglomeración de personas y la distancia mínima que debe haber entre personas.

7º.) Superada la etapa detallada en el anterior numeral, **Ordénase** al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social - IPES que, de manera coordinada, dentro de un término de seis (6) meses, **realicen** un plan de acción que ofrezca los diferentes programas de alternativas económicas ofrecidas por el Instituto para la Economía Social - IPES y/o establezca mecanismos alternativos de formalización económica que busquen saltar de la economía informal a una inserción a la economía formal en lugares permitidos y/o habilitados para ello, así como la eventual reubicación que pueda haber frente algunas actividades y/o bienes comercializados por los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 -.

8º.) Cumplida la etapa detallada en el numeral anterior, **ordénase** al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social - IPES, dentro del término un (1) mes, por el medio más expedito o través de distintos medios de comunicación haciendo uso de las Tecnologías de la Información y las

Comunicaciones, **pongan** en conocimiento de los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 -, las alternativas económicas y posibilidades de reubicación, haciéndoles saber que les asiste el derecho y deber de escoger y/o elegir una de ellas (para lo cual se indicará la dependencia y/o el funcionario encargado de recibir la comunicación, así como la dirección física o electrónica pertinente), pero además, que una vez implementadas de las mismas, el uso indebido del espacio público del perímetro señalado dará lugar a la incautación de las mercancías en el evento en que hayan sido reubicados en los diferentes puntos y/o centros comerciales designados por la autoridades o estén accediendo a las diferentes alternativas de solución socio-económica diseñadas para que salgan del espacio público.

9°.) Vencido el mes concedido para poner en conocimiento las alternativas económicas y posibilidades de reubicación, los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, dentro de un término de los dos (2) meses, **deberán** comunicar al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social – IPES, a través de la dependencia y/o funcionario que para el efecto se delegue y a la dirección indicada, la alternativa de la ofrecidas escogida por cada uno de ellos.

10°.) Cumplido los dos (2) meses para que los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes manifiesten la alternativa de su preferencia, **Ordénase** al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social – IPES que, dentro de un término de ocho (8) meses, **adopten y /o ejecuten** el plan de acción.

11º.) En todo caso, una vez agotados los puntos anteriores, de persistir la indebida ocupación del espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio por parte de vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, el Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá **deberá** adelantar todas las acciones y/o actuaciones que le confiere la ley para remediar la invasión al espacio público, para lo cual deberá adelantar las actuaciones administrativas pertinentes y necesarias para recuperar y/o evitar que se siga ocupado indebidamente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82-, respetando, principalmente cuando haya lugar incautación de la mercancía, los procedimientos establecidos y los derecho fundamentales de vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, bajo los parámetros reiteradamente expuestos por la Corte Constitucional, e incluso adelantar, a través de la autoridad competente, los operativos de control y preservación del espacio público.

12º.) **Ordénase** al Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá que, una vez recuperado el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82- de manera definitiva, a través de la autoridad respectiva, **disponga** de operativos de control y preservación del espacio público de manera periódica, a fin de evitar que dicho espacio público vuelva a ser indebidamente ocupado por vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes.

13º.) Los términos ordenados en los ordinales anteriores se contabilizaran una vez se reanuden los términos judiciales y quede debidamente en firme esta providencia.

14°) Confórmase un comité de verificación integrado por el juez de primera instancia, el actor popular, un delegado del Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá, un delegado de la Alcaldía Local de Engativá, un delegado del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, un delegado del Instituto para la Economía Social - IPES, el representante de la Defensoría del Pueblo en el presente proceso, y un delegado de la Personería Distrital de Bogotá. Comité que deberá dejar constancia en el expediente trimestralmente sobre las decisiones y acciones que se tomen y realicen al respecto de las órdenes impartidas y de la recuperación total y efectiva del espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82-.

15°.) Deniégate la protección a los derechos e intereses colectivos al *goce de un ambiente sano, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, la libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

16°.) Deniéganse las demás pretensiones de la demanda.

17°.) Condénase en costas, tanto en primera como en esta instancia procesal, al Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Engativá, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y al Instituto para la Economía Social - IPS, las que serán **liquidadas** por el *a quo*, conforme lo señalado en el artículo 366 del Código General del Proceso.

18°.) Para los fines de que trata el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **remítase** copia integral de esta providencia a la Defensoría del Pueblo.

19°.) Cumplido lo anterior, sin que medie solicitud de envío al Consejo de Estado para la eventual revisión de la actuación, y previas las constancias secretariales de rigor, por Secretaría **devuélvase** el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha. Acta no.



OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado



MOISÉS RODRÍGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado



**JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
JUZGADO TREINTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
-SECCIÓN TERCERA-**

Bogotá, D. C., catorce (14) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Expediente: 11001333603220150028800
Accionante: LUIS GABRIEL MELO ERAZO
Accionadas: BOGOTÁ, D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DEL GOBIERNO –
ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ y OTROS

ACCIÓN POPULAR

1. El despacho procede a resolver el **incidente sancionatorio** iniciado por el incumplimiento de la orden número 7 dictada en la sentencia popular del 22 de mayo de 2020.

Antecedentes relevantes de la actuación

2. Este despacho abrió trámite de incidente sancionatorio en contra de: i) el secretario de Gobierno Distrital, Gustavo Quintero Ardila, ii) el director del Instituto para la Economía Social – IPES, Wilfredo Grajales Rosas, y iii) el alcalde Local de Engativá, Víctor Hugo Huertas Prada, mediante auto de 28 de julio de 2025¹. Lo anterior, debido al presunto incumplimiento de la orden judicial emitida el 10 de octubre de 2023, la cual fue proferida para garantizar el cumplimiento de la orden No. 7 de la sentencia popular dictada el 22 de mayo de 2020.

3. Posteriormente, se abrió incidente sancionatorio en contra de Diana Catalina Arciniegas González, quien en la actualidad es la directora del Instituto para la Economía Social -IPES, mediante auto del 29 de octubre de 2025².

4. El despacho realizó audiencia de verificación de fallo el 23 de abril de 2026. En esta diligencia puso de presente a las partes que no era claro el cumplimiento de la orden 7 de la sentencia popular, específicamente respecto de la elaboración de un “plan de acción”. Asimismo, luego de escuchar a las partes el despacho dispuso³:

¹ Expediente Samai, índice 187.

² Expediente Samai, índice 196.

³ Expediente Samai, índice 218.

“PRIMERO: Dentro de los **5 DÍAS** siguientes a la terminación de la presente diligencia, **EL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES y BOGOTÁ D.C. – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ** deberán remitir un informe con la relación cronológica de las actuaciones que han realizado hasta la fecha para cumplir con la orden número 7.

A dicho informe se deberá anexar los documentos y las evidencias que den cuenta de esas actuaciones realizadas.

En el informe también deberán identificar cuáles son esas situaciones problemáticas que consideran que impiden el cumplimiento cabal de la orden. Y deberán incluir los fundamentos por los cuales lo consideran así.

También deberán informar qué alternativas proponen para cumplir la sentencia popular.

SEGUNDO: Vencido el anterior término, se deberá INGRESAR el proceso al despacho para decidir:

1. Respecto de los incidentes sancionatorios adelantados y si hay lugar a imponer sanciones.
2. Verificar el cumplimiento del punto 7 de la sentencia popular.
3. Definir las acciones a seguir.
4. Establecer fecha y hora para continuar la diligencia de verificación.

5. Finalmente, el Instituto para la Economía Social -IPES y Bogotá, D. C. - Alcaldía Local de Engativá radicaron múltiples informes y el actor popular emitió pronunciamiento⁴.

Del estado de cumplimiento de la orden No. 7 a la fecha

6. El despacho precisa que la orden No. 7, respecto de la cual se adelanta el presente trámite sancionatorio, y las demás órdenes impartidas en la sentencia popular del 22 de mayo de 2022 cuyo cumplimiento aún debe verificarse, son las siguientes:

“7º.) Superada la etapa detallada en el anterior numeral, **Ordénase** al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social - IPES que, de manera coordinada, dentro de un término de seis (6) meses, **realicen** un plan de acción que ofrezca los diferentes programas de alternativas económicas ofrecidas por el Instituto para la Economía Social – IPES y/o establezca mecanismos alternativos de formalización económica que busquen saltar de la economía informal a una inserción a la economía formal en lugares permitidos y/o habilitados para ello, así como la eventual reubicación que pueda haber frente algunas actividades y/o bienes comercializado por los vendedores informales estacionarios, semiestacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 –”.

8º.) Cumplida la etapa detallada en el numeral anterior, **ordénase** al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía

⁴ Expediente Samai, índices 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 227, 228 y 229.

Social - IPES, dentro del término un (1) mes, por el medio más expedito o través de distintos medios de comunicación haciendo uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, **pongan** en conocimiento de los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82 -, las alternativas económicas y posibilidades de reubicación, haciéndoles saber que les asiste el derecho y deber de escoger y/o elegir una de ellas (para lo cual se indicará la dependencia y/o el funcionario encargado de recibir la comunicación, así como la dirección física o electrónica pertinente), pero además, que una vez implementadas de las mismas, el uso indebido del espacio público del perímetro señalado dará lugar a la incautación de las mercancías en el evento en que hayan sido reubicados en los diferentes puntos y/o centros comerciales designados por la autoridades o estén accediendo a las diferentes alternativas de solución socio-económica diseñadas para que salgan del espacio público.

9°.) Vencido el mes concedido para poner en conocimiento las alternativas económicas y posibilidades de reubicación, los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, dentro de un término de los dos (2) meses, **deberán** comunicar al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social - IPES, a través de la dependencia y/o funcionario que para el efecto se delegue y a la dirección indicada, la alternativa de la ofrecidas escogida por cada uno de ellos.

10°.) Cumplido los dos (2) meses para que los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes manifiesten la alternativa de su preferencia, **Ordénase** al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social - IPES que, dentro de un término de ocho (8) meses, **adopten y /o ejecuten** el plan de acción.

11°.) En todo caso, una vez agotados los puntos anteriores, de persistir la indebida ocupación del espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio por parte de vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, el Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá **deberá** adelantar todas las acciones y/o actuaciones que le confiere la ley para remediar la invasión al espacio público, para lo cual deberá adelantar las actuaciones administrativas pertinentes y necesarias para recuperar y/o evitar que se siga ocupado indebidamente el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82-, respetando, principalmente cuando haya lugar incautación de la mercancía, los procedimientos establecidos y los derechos fundamentales de vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, bajo los parámetros reiteradamente expuestos por la Corte Constitucional, e incluso adelantar, a través de la autoridad competente, los operativos de control y preservación del espacio público.

12°.) **Ordénase** al Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá - Alcaldía Local de Engativá que, una vez recuperado el espacio público del perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y el Portal de la 80 de Transmilenio - comprendidos por el costado norte de la Avenida Calle 80 entre Transversal 96 y la Carrera 102; Calle 79 y la Transversal 100 a entre la Carrera 102 y la Calle 82- de manera definitiva, a través de la autoridad respectiva, **disponga** de operativos de control y preservación del espacio público de manera periódica, a fin de evitar que dicho espacio público

vuelva a ser indebidamente ocupado por vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes (...)"

7. Visto lo anterior, el despacho concluye que la orden No. 7 está encaminada a realizar un **plan de acción** orientado a ofrecer los diferentes programas de alternativas económicas del IPES, así como la eventual reubicación que pueda haber frente a algunas actividades y/o bienes comercializados por los vendedores informales estacionarios por ocupación irregular del espacio público.

8. En tal sentido, el despacho precisa que esta orden se circunscribe a la elaboración de un plan de acción y no a la ejecución de las medidas en él previstas.

9. Por el contrario, las demás órdenes sí están dirigidas a desarrollar las actividades necesarias para informar a la población beneficiaria sobre las alternativas ofrecidas y ejecutar las medidas contempladas en el plan de acción. No obstante, su cumplimiento presupone la previa elaboración de dicho instrumento.

10. Aclarado lo anterior, el despacho analizará los informes radicados por los accionados:

Instituto para la Economía Social -IPES

11. El Instituto para la economía Social -IPES radicó múltiples memoriales en cumplimiento de la orden dada en la audiencia celebrada el 23 de abril de 2026⁵. El despacho destaca en síntesis lo siguiente:

- Tras la apertura del incidente de desacato el IPES promovió la atención de requerimientos judiciales como consta en la sesión ordinaria del comité de conciliación celebrada el 16 de octubre de 2025 (acta No. 20). Se explicó que, en dicha instancia de alta dirección, se adoptaron decisiones y se indicaron algunas directrices orientadas a garantizar la efectividad de la orden séptima.
- Se explicó que Diana Catalina Arcniegas González dispuso la ejecución inmediata de los siguientes pilares operativos para el cumplimiento de la orden: (i) ejecución de la feria de servicios interinstitucional. Aquí se ordenó la organización de una jornada encaminada a la exposición directa de los cupos disponibles en las diversas alternativas del portafolio; (ii) fortalecimiento del registro de la oferta ante la resistencia de los vendedores. Se impartió la directriz de documentar la socialización de la oferta mediante un despliegue técnico de los equipos de gestores y comunicaciones; (iii)

⁵ Expediente Samai, índice 224.

implementación de trazabilidad técnica individualizada. Se adoptó un sistema de georreferenciación individual por cada vendedor abordado.

- Se hizo referencia a que, para garantizar el cumplimiento de la sentencia, la entidad desplegó actuaciones territoriales, a saber: (i) Asegurar la plena identificación y caracterización técnica de los vendedores informales; (ii) materializar la socialización normativa; (iii) consolidar la oferta institucional alternativas económicas y; (iv) suministrar información técnica y social de alto impacto.
- Se explicó sobre las intervenciones realizadas en el año 2025.
- Además, que en las intervenciones se socializó de manera individualizada las **alternativas de inclusión productiva y formalización económica** diseñadas para la transición de la formalidad, que corresponden: (i) mobiliarios semiestacionarios; (ii) quioscos institucionales; (iii) módulos o puntos comerciales; (iv) ferias institucionales temporales; (v) programas de formación y capacitación para el trabajo; (vi) rutas d empleabilidad y; (vii) programa "antojitos para todos".
- Finalmente, el IPES consideró que, en atención a que se agotó la realización de ofrecimiento de alternativas económicas, se debe avanzar hacia la ejecución de la orden 8 de la sentencia.

12. Vistos los informes el despacho advierte que, más allá de probar la realización de un plan de acción, las actuaciones del IPES se circunscribieron a la realización de intervenciones directas en la zona del portal de la calle 80 de Transmilenio.

13. No obstante, en el informe se hizo alusión a la oferta institucional del IPES, particularmente a las estrategias y programas de inclusión productiva y formalización económica puestos a disposición de la población beneficiaria.

14. Además, al proceso se allegó copia del material elaborado por el IPES por la cual se establece, en general, el procedimiento, requisitos y la oferta institucional de la entidad, entre otros. Asimismo, en el contenido del documento se anuncia la existencia se casos especiales que tienen prioridad, entre otros, los casos de fallos judiciales⁶.

⁶ Expediente Samai, índice 226.

Bogotá, D. C. - Alcaldía Local de Engativá

15. La Secretaría Jurídica Distrital en el informe que rindió hizo una relación de las actividades permanentes de inspección, vigilancia y control realizadas por la Alcaldía Local de Engativá desde el segundo semestre del año 2025 a la actualidad⁷. De este documento se destaca:

- Se hizo referencia, y se allegó el material probatorio que lo respalda, a la realización de: (i) mesas de trabajo interinstitucionales; (ii) intervención de "vendedores informales" y; (iii) jornadas de sensibilización.
- En articulación con el DADEP y la Policía Nacional se realizó, en el mes de agosto de 2025, una intervención de urbanismo táctico en el que se recuperaron 400 m² de espacio público de la plazoleta principal del portal 80, para lo cual se cerró la zona recuperada con materas y plantas aportadas por el Jardín Botánico. Al efecto se aportó registro fotográfico.
- Se explicó sobre las dificultades relacionadas con la recuperación del espacio público que el recurso humano y que la capacidad institucional se torna insuficientes para realizar operativos de inspección vigilancia y control de manera permanente, teniendo en cuenta las múltiples problemáticas presentes en la Localidad. Asimismo, que para que los operativos de inspección y vigilancia efectivos se debe contar con el acompañamiento de la Policía Nacional.
- Finalizó explicando que la Alcaldía Local de Engativá no tiene competencia para crear, planificar o desarrollar el plan de acción que ofrezca alternativas económicas a los vendedores informales del portal 80.

Conclusiones sobre el cumplimiento de la orden No. 7.

16. El despacho advierte que las actuaciones del IPES y la Alcaldía Local de Engativá estuvieron encaminadas a realizar intervenciones en la zona objeto de recuperación del espacio público. No obstante, tales actuaciones no corresponden a la actividad exigida por la orden cuyo cumplimiento se examina.

17. Ahora bien, el despacho **sí encuentra acreditado** que el Instituto para la Economía Social allegó un documento que contiene la oferta institucional de la entidad. Dicho documento describe los diferentes programas de alternativas económicas y mecanismos de formalización que pueden

⁷ Expediente Samai, índice 222.

ofrecerse de manera preferente a los vendedores informales beneficiarios de la sentencia popular objeto de cumplimiento.

18. Así las cosas, aunque este documento no constituye, en estricto sentido, el plan de acción exigido en la sentencia, sí representa un insumo relevante, pues identifica las alternativas que pueden ofrecerse a los vendedores informales del Portal de la 80. En esa medida, puede servir de base para el cumplimiento de las demás órdenes impartidas en la providencia. Lo anterior, con miras a la recuperación del espacio público en el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 y del Portal de la 80 de Transmilenio, finalidad última perseguida en la sentencia.

19. En ese sentido, el despacho dará por cumplida la orden No. 7 y, en consecuencia, terminará el incidente sancionatorio iniciado.

20. Finalmente, el despacho requerirá a Bogotá, D.C. –Secretaría Distrital del Gobierno –Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social -IPES para que den estricto cumplimiento a la orden No. 8 de la sentencia del 22 de mayo de 2020.

21. En el desarrollo del cumplimiento de dicha orden, también se deberá poner en conocimiento las consecuencias derivadas de persistir en la ocupación del espacio público una vez culminen las etapas contempladas en la sentencia popular.

22. Finalmente, se recuerda que la sentencia popular fijó un término de 1 mes para la ejecución de la orden 8.

En mérito de lo expuesto, se **RESUELVE:**

PRIMERO: TENER POR CUMPLIDA la orden No. 7 de la sentencia popular emitida el 22 de mayo de 2020.

SEGUNDO: DAR POR TERMINADO el incidente sancionatorio iniciado en contra de: (i) el secretario de Gobierno Distrital, Gustavo Quintero Ardila, ii) la directora del Instituto para la Economía Social – IPES, Diana Catalina Arciniegas González, y iii) el alcalde Local de Engativá, Víctor Hugo Huertas Prada.

TERCERO: REQUERIR a Bogotá, D. C. –Secretaría Distrital del Gobierno – Alcaldía Local de Engativá y al Instituto para la Economía Social -IPES para que den estricto cumplimiento a la orden No 8 de la sentencia del 22 de mayo de 2020. Al respecto, se recuerda que la sentencia popular fijó un término de 1 mes para su ejecución, que será contado a partir de que el presente auto quede en firme.

PARÁGRAFO: Para el cumplimiento de la orden No. 8 las entidades accionadas deberán poner en conocimiento de los vendedores informales las consecuencias derivadas de persistir en la ocupación del espacio público una vez culminen las etapas establecidas en la sentencia popular.

CUARTO: Vencido el término de que trata en el numeral anterior, **SE CONCEDE** a las accionadas el término de diez (10) días para que rindan el informe que dé cuenta del cumplimiento de la citada orden.

QUINTO: Vencidos los términos de que tratan los numerales tercero y cuarto del presente auto, **INGRÉSESE** el expediente para resolver lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:
Diego Fernando Ovalle Ibañez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 032 Contencioso Adm sección 3
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **4b002a5bf9e63382f809eb3a3a174c5dd341f3b9e4421267586188475a369838**
Documento generado en 14/09/2026 04:07:52 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://firmaelectronica.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>