



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JURISDICCIONAL
JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
JUZGADO TREINTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
-SECCIÓN TERCERA-

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

Expediente: 110013336032-2015-00288-00
Demandante: LUIS GABRIEL MELO ERAZO
Demandada: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA-ALCALDIA DE ENGATIVA Y OTROS

Medio de Control: ACCIÓN POPULAR

SENTENCIA N° 45

Procede el Despacho a dictar sentencia de mérito en la acción popular promovida en nombre propio pro el ciudadano LUIS GABRIEL MELO ERAZO, en contra de BOGOTÁ, D.C – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORIA DEL ESPCIO PUBLICO, INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU-, INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL y DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA – SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD, como quiera que no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado.

I. ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES

En la demanda se formularon las siguientes:

"1. Ordenar a los accionados proteger los derechos e intereses colectivos del goce el Espacio Público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, dando prevalencia al beneficiario 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 (sic) 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.”

2. HECHOS:

Las pretensiones planteadas surgen, en síntesis, por la siguiente situación fáctica esbozada por el accionante:

1. Destaca 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, y el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80, central Nuse 123, Hospital Engativá y Parroquia San Basilio Magno, los cuales forman parte de las áreas recuperadas como espacio público por parte la gestión de las administraciones anteriores y la Defensoría del Espacio Público.

2. Se indica que el extremo accionado ha permitido la invasión del citado espacio público, donde se encuentran ubicadas más de 40 puestos con carpas para vendedores ambulantes, quienes pagan impuestos, y comercializan alimentos sin licencias, además de permitir el tránsito y estacionamiento irregular de los denominados bicitaxis; lo que obstaculiza el legal funcionamiento de los comerciantes que cumplen con sus obligaciones tributarias, y la proliferación de la inseguridad y la delincuencia, dada la venta de sustancias alucinógenas en algunos lugares de dicho sector.

3. Menciona que a través de derechos de petición ha solicitado a la Alcaldía Local de Engativá, a la Personería Local de Engativá, al Departamento Administrativo para la Defensa del Espacio Público, Instituto de Desarrollo Urbano, Instituto para la Economía Social y a la Secretaría Distrital de Salud, en aras de obtener la recuperación del espacio público, empero las respuestas obtenidas son dilatorias, pues no resuelven de fondo lo petitionado, y por ende la ausencia 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.

4. Destaca que se presenta violación de derechos colectivos, incluso de derechos fundamentales a toda la comunidad, al desconocer las entidades accionadas el incremento de la inseguridad, el desaseo, la venta y consumo de alimentos sin las condiciones de higiene requeridas, así como la venta y consuma de bebidas embriagantes, en detrimento del comercio organizado al interior del centro comercial Portal de la 80, quienes contribuyen con la economía del país, pues pagan los impuestos previstos en la ley.

5. Asegura 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, permitan que éste sea invadido u ocupado de manera irregular por el comercio informal, siendo el comercio organizado el que más contribuye con las obligaciones tributarias y fiscales.

6. Resalta que el centro comercial Portal de la 80 es el más perjudicado, 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, el extremo accionado omite 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 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. TRÁMITE PROCESAL.

- La demanda fue radicada el 21 de abril de 2015 (fl. 88) admitida el 22 de abril de 2015 (fl. 90) y notificada a Bogotá, D.C – Alcaldía Local de Engativá el 29 de abril de 2015 (fl. 92), al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público el 28 de abril de 2015, al Instituto de Desarrollo Urbano el 28 de abril de 2015 (fl.94), al Instituto para la Economía Social el 28 de abril de 2015 (fl.95) y Secretaría Distrital de Movilidad el 28 de abril de 2015 (fl. 96).

- Se obtuvo contestación a la demanda a través de los apoderados judiciales designados, por parte del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- (fls. 97-105), Bogotá D.C. Secretaría de Gobierno-Alcaldía Local de Engativá, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y Secretaria de Movilidad (fls. 146-180).

- El Instituto para la Economía Social, guardó silencio.

- La audiencia especial de pacto de cumplimiento se realizó el 27 de julio de 2016, la cual se declaró fallida por no existir acuerdo entre las partes, y se dio apertura al periodo probatorio (fl. 343-344).

- Habiéndose recaudado el material probatorio, mediante proveído del 30 de mayo de 2017 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (fl. 363), facultad de la cual hicieron uso las partes, según memoriales adosados así: Instituto de Desarrollo Urbano el 02 de junio de 2017 (fls. 364-367), Bogotá D.C.-Alcaldía Local de Engativá, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y Secretaría de Movilidad el 05 de junio de 2017 (fls. 368-371), y el Instituto para la Economía Social el 08 de junio de 2017 (fls. 412-422).

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

4.1 Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-

A través de la vocera judicial se opone a las pretensiones de la demanda por carecer de fundamentos de hecho y de derecho, toda vez que la entidad que representa 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 accionante, como quiera las mismas 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 no con la recuperación del espacio público, la cual está a cargo del Instituto para la Economía Social y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Solicita vincular a todos los vendedores instalados en el lugar objeto de la acción constitucional, para que ejerzan su derecho de defensa.

Propone como excepciones la *falta de legitimación en la causa por pasiva* reiterando que no corresponde al Instituto de Desarrollo Urbano la recuperación del espacio público, puesto que las funciones 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 artículo 86, numeral 7 del Decreto 1421 de 1993 el cual establece entre otras funciones, las 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, precisa que la competencia de velar por los derechos colectivos invocados, está a cargo de la Alcaldía Local, que para este caso, corresponde a la Alcaldía de Engativá, siendo competente además el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y la Policía Nacional en acatamiento del Código de Policía, 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 querrela.

Plantea igualmente 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* precisando que la entidad que representa no ha transgredido los derechos colectivos invocados por el accionante, y concluye puntualizando que como quiera que las pretensiones carecen de elementos probatorios, solicita denegar las peticiones de la presente acción.

4.2 Bogotá D.C. – Secretaría de Gobierno – Alcaldía Local de Engativá - Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y Secretaría de Movilidad

Por conducto de la vocera judicial, se opuso a las pretensiones de la presente acción manifestando que se pretende endilgar una omisión a la Alcaldía Local de Engativá la cual no existe, como quiera que quien coordina lo relacionado con los vendedores ambulantes es el IPES (Entidad descentralizada con autonomía financiera, judicial y extrajudicial).

Con relación al **Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP-**, indica que las competencias se encuentran contenidas en el Acuerdo 18 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 establece 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 define las zonas denominadas **“ZAERT ZONAS DE APROVECHAMIENTO ECONOMICO REGULADAS TEMPORALMENTE”**, las cuales son administradas por el Instituto para la Economía Social –IPES–.

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, significando lo anterior que correlativamente no obra prueba en el expediente de la falta de atención por parte de la Autoridad Distrital.”*

Aduce que las actuaciones y gestiones realizadas por la mencionada Alcaldía Local de Engativá han sido en cumplimiento de las competencias y funciones asignadas, puesto 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 citada 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 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 mentada 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. Concluye manifestando 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 que representa 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.

Señala que en caso de existir vulneración a los derechos colectivos incoados, la misma no es a cargo de las entidades que represente, sino de los particulares los llamados a responder por el eventual daño o vulneración, por cuanto la acción es infundada.

Asevera que en cuanto a los vendedores ambulantes en el espacio público, 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.

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. Igualmente propone como argumentos de defensa lo siguiente: i) *Ausencia del daño contingente*, ante la ausencia del nexo de causalidad entre la conducta del sujeto pasivo y el daño contingente; ii) *Inexistencia de un perjuicio por falta de nexo causal*; iii) *Inexistencia de vulneración de derechos colectivos*; iv) *Hecho de un tercero*; v) *Inexistencia de otro medio judicial*.

Finalmente solicita se integre la litis y se vincule a cargo del accionante, al Centro Comercial Portal de la 80 y a la Policía Metropolitana.

4.3 Instituto para la Economía Social –IPES-: Esta entidad no allegó contestación a la demanda.

5. PACTO DE CUMPLIMIENTO.

La diligencia especial de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 se llevó a cabo el día 21 de abril de 2016. En dicha acta quedó consignado lo en acta de audiencia realizada en oralidad:

“En Bogotá D.C., siendo las 2:30 p.m., del día y hora señalados en el auto 11 de marzo de 2016, con el fin de llevar a cabo la diligencia de AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO que consagra el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la Juez Treinta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá, en asocio del Profesional Universitario, constituye AUDIENCIA ESPECIAL y la declara legalmente abierta.

1. PRESENTACIÓN DE LAS PARTES ASISTENTES:

Hacen su comparecencia a la presente audiencia las personas que se identifican a continuación:

PARTE ACCIONANTE: señor LUIS GABRIEL MELO ERAZO, identificado con C.C. No. 1.136.880.546 y T.P. 205.291.

APODERADO DE LA PARTE ACCIONADA ALCALDIA DE BOGOTA, SECRETARÍA DE GOBIERNO, ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL ESPACIO PÚBLICO, Y SECRETARÍA DE MOVILIDAD :abogado ERNESTO CADENA ROJAS, con C.C 79.153.811 y T.P 63.161, a quien se le reconoce personería en este estado de la diligencia.

APODERADO DE LA PARTE ACCIONADA INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU: abogado EDWIN MIRANDA HERNÁNDEZ, con C.C 20.227.305 y T.P 152.957 a quien se le reconoce personería en este estado de la diligencia.

APODERADO DE LA PARTE ACCIONADA INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES: abogada MARTHA CECILIA CAÑON SOLANO, con C.C 52.033.053 y T.P 72.585, a quien se le reconoce personería en este estado de la diligencia.

MINISTERIO PÚBLICO: abogada VILMA ELIZABETH CANO BAÉZ identificada con C.C. 35.466.489, Procuradora No. 83 (e).

2. AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO:

En el día de hoy fue allegado memorial de la señora MARTHA YOLANDA AMAYA SALAZAR, quien manifiesta en su calidad de Subdirectora de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital, en el cual manifiesta la necesidad de fijar nueva fecha para el trámite de la presente diligencia, por lo que el Despacho procede a realizar las siguientes observaciones:

1. Se observa a folio 290 que el encargo hecho a la señora MARTHA YOLANDA AMAYA SALAZAR, en el cargo de Subdirectora de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital, fue fijado por el término de 3 meses, los cuales contaban desde su posesión, es decir desde el 4 de diciembre de 2015, por lo cual, el ejercicio del encargo se cumplió el 4 de marzo de 2016.
2. Por otro lado el Decreto 445 de 2015, por ella adjuntado (fls. 281 - 289) en su artículo 3º, indica cómo ha de ser otorgada la representación del Distrito Capital en las audiencias de pacto de cumplimiento, situación que en la presente tampoco satisface con las formalidades ahí dispuestas.
3. Por otra parte el Despacho señaló la fecha para presente audiencia desde hace más de un mes y todas las partes se han hecho presentes.

Auto de sustanciación constitucional No. 170

Conforme lo expuesto anteriormente, no será tenida en cuenta la petición y se proseguirá con el trámite de la presente diligencia.

Con la asistencia de las partes se procede a dar el uso de la palabra a cada una de las partes:

Accionante: Manifiesta que la accionada no ha dado cumplimiento, ni tomado medidas para cesación de los perjuicios, y se reitera en las peticiones hechas en la acción en cuanto a la invasión del espacio público alrededor del centro comercial Portal Calle 80.

Entidades Accionadas:

APODERADO DE LA PARTE ACCIONADA ALCALDIA DE BOGOTA, SECRETARÍA DE GOBIERNO, ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL ESPACIO PÚBLICO, Y SECRETARÍA DE MOVILIDAD :abogado ERNESTO CADENA ROJAS, manifiesta no presentar proyecto de pacto de cumplimiento.

APODERADO DE LA PARTE ACCIONADA INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES: abogada MARTHA CECILIA CAÑON SOLANO, presenta informa los trámites hechos en el proceso de protección del espacio público y como la formulación de propuestas a los vendedores informales.

APODERADO DE LA PARTE ACCIONADA INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU: abogado EDWIN MIRANDA HERNÁNDEZ, manifiesta de las funciones y su participación de la entidad que representa y por lo cual no presenta ninguna fórmula de pacto de cumplimiento.

Manifiestan no presentar proyecto de pacto de cumplimiento.

Así las cosas y de conformidad con el literal b) del artículo 27 de la Ley 472 de 1998 se declara fallida la presente audiencia de pacto de cumplimiento.

3. CONTROL DE LEGALIDAD:

De conformidad con regulado el artículo 132 del Código General del Proceso el cual dice:

"...Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación."

No se observa causal alguna de nulidad, como tampoco motivo alguno para proceder al saneamiento del proceso.

4. DECRETO DE PRUEBAS:

Auto Interlocutorio Constitucional No. 102

Habiéndose declarada fallida la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento de conformidad con lo prescrito en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 el Despacho procede a dar inicio del periodo probatorio y conforme a ello, Decreta:

4.1. PRUEBAS DE LA PARTE ACCIONANTE:

DOCUMENTALES:

Se tendrán como pruebas las documentales allegadas oportunamente con la acción y visibles a folios 15-87.

4.1.2. INSPECCIÓN JUDICIAL:

Se decreta la inspección judicial solicitada para lo cual se fija para la misma el día 27 de julio de 2016 a la 9:00 a.m., por Secretaría comuníquese por el medio más expedito a las partes en el presente proceso, dejando soporte del mismo en el expediente.

4.2. PRUEBAS DE LAS ACCIONADAS:

4.2.1. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

Se tendrán como pruebas las documentales allegadas a folios 106 – 109

4.2.2. BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL SECRETARÍA DE GOBIERNO, ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO, SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD:
OFICIOS:

Se decretan las documentales solicitadas por oficio en los numerales 6.2.1, 6.2.2, 6.2.3, 6.2.4, pero, como las mismas están bajo custodia de la solicitante de la prueba, será responsabilidad de su apoderado el hacerlas llegar a este expediente de conformidad con el artículo 167 del C.G.P., para ello se concede el término de diez (10) días siguientes a la realización de la presente diligencia, lo anterior sin perjuicio de los informes radicados con anterioridad a la presente diligencia.

4.2.3 INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES

No contestó en término.

La presente decisión se notifica en estrados, sin recursos queda en firme."

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

➤ Parte demandante.

El accionante allegó las alegaciones de manera extemporánea, razón por la cual no habrá pronunciamiento.

➤ **Entidades accionadas.**

a) Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- (fls. 364-367)

Por intermedio del vocero judicial reitera los argumentos de defensa expuestos en la contestación a la demanda e insiste en que se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda como quiera que las mismas carecen de fundamentos de hecho y de derecho, toda vez que la entidad no ha vulnerado o amenazado los derechos colectivos invocados, como quiera que la problemática planteada en el presente asunto, corresponde al Instituto para la Economía Social –IPES- en armonía con la Alcaldía Local de Engativá, quienes han de dar el manejo de los vendedores ambulantes en aras de obtener la recuperación del espacio público, toda vez que la funciones misionales y competencias del IDU se encuentran contenidas en los Acuerdos 19 de 1972 y 002 de 2017. Igualmente refiere que se declare la prosperidad de la excepción planteada de falta de legitimación en la causa por pasiva, ante la ausencia de responsabilidad a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-.

b) Bogotá D.C. – Secretaría de Gobierno – Alcaldía Local de Engativá - Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y Secretaría de Movilidad

Indica que no existe prueba alguna de la omisión por parte de la administración distrital, por el contrario, dentro de la diligencia de inspección judicial se constató la ausencia de invasión del espacio público, únicamente la presencia de vendedores ambulantes desalojados de otras zonas, ubicados en la zona especial autorizada por el Instituto para la Economía Social, dentro de un programa temporal ajustado a la ley, mientras los mismos encuentran otras alternativas de economía, por lo que destaca que la zona objeto de la presente acción no presenta la situación que relata el accionante, que el comercio informal allí ubicado, no está en forma desordenada, sino en condición temporal; de igual manera no se avista la presencia de bicitaxis, ni de otros vehículos estacionados en su entorno.

Destaca que el comercio informal ubicado frente al Centro Comercial Portal de la 80, corresponde a la ocupación de los espacios comunes de la propiedad horizontal, el cual, no corresponde a espacio público; que no existe venta y consumo de sustancias alucinógenas, como tampoco inseguridad en el sector, ni merma en las ventas de los comerciantes organizados, ni ventas de contrabando, entre otras afirmaciones enrostradas por el actor popular.

Finalmente señala que las autoridades del sector central de la administración distrital han actuado dentro de las competencias y funciones asignadas por la ley, en garantía de los derechos de los ciudadanos, razón por la cual no se evidencian razones de vulneración de los derechos descritos por el accionante, quien además de mencionar sendos derechos colectivos, varios de ellos no se encuentran definidos por el legislador. Así mismo, del escrito del actor popular se desprende que persigue intereses económicos y particulares de los comerciantes propios del centro comercial Portal de la 80, lo que desnaturaliza la finalidad de la acción popular, e insiste en que se despachen adversamente las pretensiones y se absuelva al Distrito Capital de la presunta vulneración de los derechos colectivos mencionados.

c) Instituto para la Economía Social –IPES-

A través de la apoderada judicial señala que pese a no haber propuesto oportunamente la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad que representa, la

misma ha de declararse, pues que el IPES no es el competente en la materia, ya que, en relación a las pretensiones de invasión al espacio público por diferentes vehículos, ello corresponde a las funciones de la Secretaría de Movilidad; y en cuanto a la recuperación del espacio público por invasión que hicieren los vendedores ambulantes, para comercio de productos de contrabando, venta de comida y otros, corresponde a la Alcaldía Local la función de recuperar el mismo. Aclara igualmente, que en la actualidad es permitido el uso del espacio público por parte de vendedores quienes, bajo programas del Distrito, lo que se encuentra regulado, en acatamiento de las garantías dictadas por la H. Corte Constitucional, por lo que refuta lo esbozado por el actor popular, quien indica que se presenta abuso de la posición dominante.

En cuanto a la venta de alimentos, señala que el comercio de los mismos está prohibido en la calle, y además requiere del adecuado manejo, lo cual es competencia de la Secretaría Distrital de Salud.

Resalta que en relación con la presunta vulneración de los derechos invocados del goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes del espacio público, y la defensa del patrimonio público, el actor popular olvida lo dispuesto por las altas cortes al respecto, como tampoco tiene en cuenta lo establecido en los Decretos 098 de 2004, 215 de 2005, 419 de 2006, 456 de 2013 y las Resoluciones 74 de 2011 emitida por el Departamento Administrativo del Espacio Público, 250 de 2014 y 076 de 2015, disposiciones que indican las competencias y procedimientos tendientes a la recuperación del espacio público, para lo cual se ha de tener en cuenta las actuaciones adelantadas por el DADEP, la Alcaldía Local de Engativá y el Instituto para la Economía Social –IPES-, donde da cuenta de cinco carpas entregadas a asociaciones de vendedores informales legalmente constituidos con fundamento en el Decreto 463 de 2003, e inscritos en el IPES.

Concluye indicando que en el presente proceso, el Instituto para la Economía Social ha informado acerca de las labores de caracterización realizadas a los vendedores ambulantes, lo que denota la voluntad de los mismos en aras de mejorar su vida laboral, para lo cual destaca el registro de vendedores ante la Alcaldía local y las ofertas conforme la edad de población con nombre y apellidos de 78 personas, quienes han aceptado la alternativa de la entidad y cuentan con deberes hacia la comunidad, garantizando la entidad el derecho de los vendedores informales; por lo que insiste en que las pretensiones sean despachadas adversas frente a la entidad que representa.

➤ **Ministerio Público**

No emitió concepto jurídico.

II. ACERVO PROBATORIO RECAUDADO

Conforman el acervo probatorio las siguientes documentales obrantes en el cuaderno principal:

1. Resolución No. NC-619 del 27 de septiembre de 2010 por la cual se determina una zona especial en la Localidad de Engativá (fls. 15-17).
2. Resolución No. 028 del 17 de febrero de 2006 por la cual se georeferencian las “Zonas Especiales” determinadas por los Alcaldes Locales (fls.18-29).

3. Oficio de fecha 15 de enero de 2015 dirigido al señor Luis Gabriel Melo Erazo, emitido por el Director de Control y Vigilancia de la Secretaría de Movilidad, en respuesta al derecho de petición relacionado con el estacionamiento de vehículos en zonas prohibidas (fl.30)
4. Oficio de fecha 16 de enero de 2015 dirigido al señor Luis Gabriel Melo Erazo, emitido por el Director de Control y Vigilancia de la Secretaría de Movilidad, en respuesta al derecho de petición relacionado con Operativos de control a conductores de taxi y bicitaxis (fls. 31-32).
5. Derechos de petición radicados ante la Secretaria de Movilidad y Alcaldía Local de Engativá con fecha 29 de diciembre de 2014, signados por el accionante, solicitando el amparo de los derechos colectivos invocados (fls.33-46).
6. Oficio de fecha 05 de enero de 2015 emitido por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- al accionante y constancias, informando del traslado de la petición a la Secretaría de Movilidad y Alcaldía Local de Engativá (fls. 47-49).
7. Derecho petición signado por el accionante, dirigido al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU-, radicado el 29 de diciembre de 2014, solicitando el amparo de los derechos colectivos invocados (fls. 50-56).
8. Oficio de fecha 31 de diciembre de 2014 dirigido al accionante por la Personería de Bogotá, en respuesta a un derecho de petición (fls. 57-58).
9. Derecho petición signado por el accionante, dirigido a la Personería de Bogotá, sin constancia de radicado, solicitando el amparo de los derechos colectivos invocados (fls. 59-65).
10. Oficio adiado 21 de enero de 2015, dirigido al accionante por el Departamento Administrativo para la Defensoría del Espacio Público (fls. 66-67).
11. Derecho petición signado por el accionante, dirigido al Departamento Administrativo para la Defensoría del Espacio Público, radicado el 29 de diciembre de 2014, solicitando el amparo de los derechos colectivos invocados (fls. 56-74).
12. Oficios adiados 22 y 27 de enero de 2015, dirigidos al accionante por el Instituto para la Economía Social –IPES-, en respuesta a derecho de petición (fls. 75-79).
13. Derecho petición signado por el accionante, dirigido al Instituto para le Economía Social –IPES-, radicado el 29 de diciembre de 2014, solicitando el amparo de los derechos colectivos invocados (fls. 80-86).
14. Fotografías en las que según el actor, se observa el flagelo de la ocupación del espacio público por parte de los vendedores ambulantes (fl. 87).
15. Acuerdo 19 de 1972 (fls. 106-109).
16. Actuaciones adelantadas por la Alcaldía Local de Engativá, derechos de petición del accionante con su contestación (fls. 183-226), entre éstas la Resolución 264 del 30 de agosto de 2012 por la cual se georeferencian las zonas especiales determinadas por los Alcaldes Locales, emitida por el Departamento Administrativo para la Defensoría del Espacio Público –DADEP- (fls. 210-211 vto).

17. Diferentes actuaciones y documental de la Policía Nacional, la Alcaldía Local de Engativá, el Instituto para Economía Social –IPES- y Veeduría Distrital (fls. 214-226).
18. Documental del Departamento Administrativo para la Defensoría del Espacio Público – DADEP-, copia de peticiones del actor con sus respuestas (fls. 228-259).
19. Documental de la Secretaría de Movilidad de Bogotá, copia de peticiones del actor con sus respuestas (fls. 260-267).
20. Publicación de la presente acción en cumplimiento del artículo 21 de la Ley 472 de 1998 (fl. 271).
21. Dos CDs que contienen el desarrollo de la audiencia de pacto de cumplimiento realizada el 11 de marzo de 2016 y la Inspección Judicial realizada el 27 de julio de 2016 donde se observa la ocupación del espacio público por vendedores ambulantes y/o informales (fls. 340-344A).
22. Informe de gestión rendido por el Instituto para la Economía Social –IPES- (fls. 346-360).

III. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Se contrae en determinar si BOGOTÁ, D.C – SECRETARÍA DE GOBIERNO – ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVA, la SECRETARIA DE MOVILIDAD, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO y el INSTITUTO PARA LA DEFENSORIA DEL ESPACIO PUBLICO, han vulnerado los derechos colectivos del goce del 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 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 Engativá y la Parroquia San Basilio Magno, se encuentre ocupada en sus andenes y calles por los vendedores ambulantes.

2. Aspectos generales de la acción popular.

La Acción de Popular es un mecanismo constitucional por medio del cual toda persona natural o jurídica puede reclamar la protección de los derechos e intereses colectivos, de conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política que al tenor literal señala:

“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moralidad administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.....”

De origen constitucional y de naturaleza pública, esta acción fue desarrollada por la Ley 472 de 1998, que en su artículo 2º la describió de la siguiente manera:

“Acciones populares: son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen 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”.

El artículo 4º de la Ley 472 de 1998 enlista derechos colectivos susceptibles de protección; no obstante dicha enumeración es a título meramente enunciativo, puesto que el mismo artículo precisa que gozan del mismo carácter los señalados por la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.

Por su parte, respecto de su procedencia, el artículo 9º de la misma ley estableció que *“Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”.*

De conformidad con lo anterior para que prospere la acción popular deben estar acreditados en el expediente los siguientes requisitos:

- ✓ La acción u omisión de la autoridad pública demandada.
- ✓ Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de los derechos o intereses colectivos.
- ✓ La relación de causalidad entre la acción u omisión de la entidad y el daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio a los derechos o intereses colectivos.

Así las cosas, tomando como punto de partida los requisitos para la procedencia de la acción popular, entrará el Despacho a establecer si existe o existió quebrantamiento de los derechos colectivos invocados por el accionante, según el problema jurídico planteado.

3. Excepciones previas.

3.1 De la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva** propuesta por las accionadas 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-.

a) Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-

El apoderado judicial considera que en virtud del Acuerdo 19 de 1972 el cual creó y reglamentó el funcionamiento de este establecimiento público, donde dispuso que su función principal está encaminada a la ejecución de obras públicas de desarrollo urbanístico ordenas en el plan general de desarrollo y los planes y programas sectoriales, además de las operaciones necesarias para la distribución, asignación y cobro de la contribución de valorización y de pavimentación, razón por la cual no es de su competencia emitir licencias o permisos para los vendedores ambulantes, como tampoco la recuperación del espacio público, puesto que esta función está a cargo de la Alcaldía Local de Engativá y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

b) Bogotá Distrito Capital – Secretaría Distrital de Gobierno – Alcaldía Local de Engativá, Secretaría Distrital de Movilidad y Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP-:

Argumenta el vocero judicial que su representada carece de legitimación en la causa por pasiva, por ende, no es la llamada a responder, ni por acción ni por omisión, frente a la vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados por el accionante, dada la carencia de competencia, toda vez que la responsabilidad recae sobre particulares que no fueron llamados a concurrir en el presente proceso. Destaca que Bogotá D.C. ha venido actuando dentro de la órbita de las funciones legales asignadas, la cual, una vez enterada de la presunta vulneración endilgada, dio inicio a los procedimientos administrativos del caso, tal como se prueba en el expediente.

En cuanto a la antelada excepción de falta de legitimación por pasiva propuesta por las accionadas Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- y Bogotá D.C., se tiene que, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 la demanda debe dirigirse contra la autoridad o el particular cuya conducta activa u omisiva amenaza o causa agravio a los derechos colectivos, por lo tanto en la demanda debe indicarse con claridad quiénes son tales personas o autoridades.

Entonces, la indicación en la demanda de los presuntos responsables de la amenaza o vulneración que se aduce, no implica *per se* la existencia de responsabilidad pues ello es objeto de prueba que se analiza en la sentencia; de manera que la legitimación por pasiva no depende de la demostración de responsabilidad, sino que se entiende a partir de la imputación o relación que existe entre el demandado y los hechos o conductas referidos en una demanda o entre aquél y su participación real en la causa de tales hechos y conductas.

En tal sentido, se ha pronunciado el H. Consejo de Estado¹, donde ha precisado:

“La legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina desde dos puntos de vista: de hecho y material. La legitimación de hecho es la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una interrelación jurídica que nace de la imputación de una conducta en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Por tanto todo legitimado de hecho no necesariamente estará legitimado materialmente, pues sólo lo están quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda. En la legitimación en la causa material sólo se estudia si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente. En últimas la legitimación material en la causa o por activa o por pasiva es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado.”

En otra oportunidad la citada alta Corporación manifestó:²

“En lo atinente a la legitimación en la causa por pasiva de las apelantes, en realidad sí la tienen en la medida en que son sujetos relacionados, de una u otra forma, con la actividad propia del servicio domiciliario de que trata el proceso, pero ello no significa que en el presente caso les quepa responsabilidad alguna...”

¹ Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de agosto de 2005, Expediente No. 15.648. M.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 6 de diciembre de 2001, Expediente No. AP-2001-0002. M.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola.

Y en otra ocasión se dijo:³

“En síntesis, se tiene que la ausencia de imputación de responsabilidad en la omisión o acción que vulnera o afecta un derecho o interés colectivo, supone automáticamente la imposibilidad jurídica de acceder a las pretensiones de la demanda popular, por ausencia de legitimación pasiva.”

Así las cosas, 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 por las razones señaladas, máxime 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 tales circunstancias y teniendo en cuenta que a juicio del accionante, las entidades demandadas deben proteger los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del ambiente sano, goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público con ocasión de los hechos denunciados en la demanda, es evidente que dichas autoridades están legitimadas por pasiva en la presente acción constitucional.

Por lo tanto, la mencionada excepción propuesta por las entidades demandadas 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-, denominada falta de legitimación en la causa por pasiva, no tiene vocación de prosperidad en la presente acción constitucional.

4. Caso concreto.

En el presente caso, el demandante pretende que se amparen los derechos colectivos de: 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.

5. De los Derechos colectivos que se consideran vulnerados:

5.1 Goce de un ambiente sano.

Este derecho colectivo tiene su fuente en el artículo 79 de la Constitución Nacional, que establece:

³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 14 de junio de 2002, Expediente AP-2001-0128. M.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla.

"Artículo 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines."

La Sección Tercera del H. Consejo de Estado, mediante sentencia del 13 de febrero de 2006 proferida en la Acción Popular 8001-23-31-000-2002-01382-01, determinó cuáles son los elementos que protege la ley al consagrar el goce de un ambiente sano como derecho colectivo:

"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, temas que, entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo".

De lo anterior se desprende que el derecho colectivo al goce de un ambiente sano se relaciona fundamentalmente con el entorno natural y ecológico, y busca la protección del mismo con el fin de preservar la vida de las personas que lo habitan.

5.2. Goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

EL artículo 5° de la Ley 9ª de 1989, define el concepto de espacio público así:

"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 trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Por su parte, la Constitución Política señala las características de los bienes de uso público de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 63. *Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables."*

"ARTÍCULO 82. *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.*

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común."

El H. Consejo de Estado respecto del concepto de bienes de dominio público y bienes de uso público, puntualizó en sentencia del 18 de mayo de 2006 dentro de la Acción Popular expediente 68001-23-15-000-2002-01258-02:

"...En relación con la naturaleza de los bienes que hacen parte del dominio público, la Corte Constitucional en la sentencia C-183 de 2003 precisó lo siguiente: "El dominio público... lo constituye "el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad". "En esta categoría

se encuentran los bienes fiscales, definidos en el artículo 674 del Código Civil como "[los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales]", denominados también bienes patrimoniales del Estado o de las entidades territoriales sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común. "Los bienes fiscales o patrimoniales se encuentran destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza de forma inmediata, como por ejemplo los edificios en que funcionan las oficinas públicas. Dentro de esta clase de bienes, también se encuentra lo que se denomina bienes fiscales adjudicables, que son aquellos que la Nación puede traspasar a los particulares que cumplan con las exigencias establecidas en la ley, como es el caso de los bienes baldíos. **Ahora, los bienes de uso público propiamente dicho, que pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico, se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables.** Están definidos en la ley como aquellos que "su uso pertenece a **todos los habitantes de un Territorio**, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio" (Negrilla del Despacho).

En otra providencia, la alta Corporación reiteró que los bienes de uso público se encuentran sometidos a un tratamiento jurídico diferente al de los bienes comunes, y que por lo mismo aquellos tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, así:

"... Los bienes de dominio público de los cuales toda la comunidad debe servirse según sus necesidades, constituyen el conjunto de bienes destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o están afectados al uso común, tal como se desprende de los artículos 63, 82, 102 y 332 de la Constitución Política. De acuerdo con el artículo 674 del Código Civil, los bienes de dominio público se clasifican en bienes fiscales o patrimoniales y en bienes de uso público, distinción que permite establecer sus diferencias en punto a su destinación, utilización y la regulación jurídica que le es propia a cada uno (...). Los bienes de uso público son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, **están al servicio de todos los habitantes en forma permanente**, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización, como calles, plazas, parques, puentes, caminos, carreteras, ejidos, etc.; de ahí que, **respecto de ellos el Estado cumple simplemente una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero. Es decir, frente a estos bienes ninguna entidad pública tiene un dominio similar al de un particular respecto de un bien de su propiedad, sino derechos de administración y policía en interés general para proteger su uso y goce común.** En relación con las características de los bienes públicos la Sala precisó en la jurisprudencia vigente en la materia que el titular del derecho de dominio es el Estado, y **se distinguen por su afectación a una finalidad pública, por cuanto su uso y goce pertenecen a la comunidad por motivos de interés general, determinados por la Constitución o la ley, razón por la que se encuentran sujetos a un régimen jurídico en virtud del cual gozan de privilegios como la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, que los ubica fuera del comercio.** En efecto, las regulaciones civil y constitucional son armónicas en prever un régimen singular para los bienes de uso público, en razón de su titularidad colectiva, pues lo que los distingue fundamentalmente es que **pertenecen a todos los habitantes del territorio nacional y, por ende, deben estar a su permanente disposición.** De modo que la especialidad de este régimen jurídico deriva de su afectación a una utilidad pública al estar vinculados.

En consonancia con este mandato constitucional (Art. 63), dentro de esos bienes de uso público, el espacio público goza, a su vez, de especial protección, que se revela en particular en el artículo 82 superior que subraya su naturaleza afectada al interés general (art. 1 CP.). En este mismo sentido el artículo 5 de la Ley 9ª de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones, define el espacio público. Nótese que tanto en el nivel constitucional como en el legal, el elemento distintivo del espacio público, como bien de uso público, es su destinación colectiva, o lo que es igual, al uso por todos los miembros de la comunidad. Además, ese carácter inalienable, imprescriptible e inembargable del espacio público, implica que su

destinación está regulada por fuera de los cauces normativos propios del derecho privado y se ubica en los predios del derecho público.”⁴ (Negrillas fuera de texto).

Luego, para que un determinado bien sea de uso público o se encuentre dentro de los que hacen parte del espacio público, debe reunir las siguientes características:

- a). Debe ser de dominio público, esto es, que pertenezcan al Estado en cabeza de cualquiera de sus instituciones.
- b). Debe estar afectado por la Administración al uso de todos los habitantes del territorio, o destinado a la satisfacción de necesidades de la colectividad y no de un grupo específico o particular de ella.
- c). En virtud de tal afectación o destinación debe encontrarse fuera del comercio, por lo que no pueden ser enajenados, embargados, ni adquiridos por prescripción.
- d). Sobre ellos la administración debe tener prerrogativas de carácter administrativo y de carácter policivo, orientadas a su protección y a la satisfacción de los derechos colectivos que sobre él ejerce la colectividad.

El artículo 2° del Decreto 1344 de 1970, tal y como fue modificado por el artículo 2° del Decreto 1809 de 1990, dispone que los andenes o aceras hacen parte del espacio público, en tanto que se definen como la *"parte de la vía destinada exclusivamente al tránsito de peatones"*.

5.3. La defensa del patrimonio público.

En los términos del artículo 674 del Código Civil, hace parte del patrimonio público las calles, plazas, puentes y caminos, denominados bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio. Indudablemente, las vías por ser de uso público son patrimonio de la Nación y por lo tanto su protección o defensa pueden impetrarse a través de las acciones populares reguladas en la Ley 472 de 1998.

5.4. La seguridad y salubridad públicas.

Estos derechos colectivos tienen su asidero en las siguientes disposiciones constitucionales:

“ART. 2° — Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

⁴ Sección Tercera. Sentencia del 15 de agosto de 2007 expediente 19001-23-31-000-2005-00993-01 (AP).

ART. 49. —*La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (...)

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.

La jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha consignado que la seguridad y la salubridad públicas están relacionadas con la tranquila convivencia en sociedad y la protección personal de los habitantes del territorio, así como la garantía de las condiciones necesarias para disminuir la morbilidad y garantizar la salud pública. Al respecto, el H. Consejo de Estado considera:⁵

“En diferentes ocasiones la jurisprudencia se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas, los cuales han sido tratados como parte del concepto de orden público. Uno y otro lo constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, 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 ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.

Igualmente el mismo órgano de cierre de lo contencioso administrativo, remitiéndose a planteamientos expuestos por la H. Corte Constitucional, precisó: ⁶

“En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto de seguridad; el mismo ha sido tratado como integrante del concepto de orden público y se ha concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. En relación con su protección, la Corte Constitucional ha sostenido que, por tratarse de derechos colectivos, la misma se debe hacer acudiendo a las acciones populares. La seguridad pública es, entonces, un derecho colectivo cuyo contenido general implica, entre otros aspectos, la prevención de accidentes naturales y las calamidades humanas. La seguridad pública comprendida, como se dijo, dentro del concepto de orden público, no se agota en el desempeño de “una “policía de seguridad”, que sólo evitaba disturbios o sublevaciones y que identificaba el concepto de orden público con un deber genérico de abstención frente a derechos individuales”, sino que se extiende a otro tipo de actividades, encaminadas a garantizar unas condiciones mínimas para la vida en sociedad. De acuerdo con lo dicho, el contenido de la seguridad pública es bastante amplio, puesto que comprende tanto las actividades encaminadas a prevenir

⁵ Sentencia del 18 de abril de 2007 dentro del proceso 68001-23-15-000-2002-02296-01 (AP)

⁶ Sección Tercera. Sentencia del 19 de mayo de 2005 – expediente 25000-23-25-000-2003-01478-01 (AP). En el mismo sentido ver la sentencia del 13 de mayo de 2004, Sección Tercera proceso 25000-23-25-000-2002-02788-01 (AP) y la providencia de la Sección primera el 1º de marzo de 2007 expediente 73001-23-31-000-2003-01236-01 (AP).

accidentes naturales y calamidades humanas, como las típicas tareas de policía administrativa, circunscritas a evitar disturbios y sublevaciones, e incluso, el desarrollo de cualquier actividad tendiente a hacer cesar las circunstancias que vulneren las condiciones mínimas de seguridad de las que debe gozar la comunidad. "

Así, el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas se concreta en la obligación constitucional del Estado de procurar y garantizar las condiciones sanitarias de infraestructura y de orden público, entre otras, que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.

Ahora bien, del acervo probatorio allegado al expediente, el Despacho considera que hay lugar a declarar la carencia actual de objeto por hecho superado en atención a lo siguiente:

Obran 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, se precisa que 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.

Mediante peticiones radicadas ante las entidades demandadas el accionante solicitó:

"1. 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, comerciante 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 de los copropietarios del CENTRO COMERCIAL PORTAL DE LA 80 P.H., la CENTRAL NUSE 123, el HOSPITAL ENGATIVA, la PARROQUIA SAN BASILIO MAGNO y en general a toda la comunidad, afectados en las circunstancias de tiempo, modo y lugar indicados en este escrito. ..."

En tal sentido, se obtuvo respuesta así:

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (fls. 54-55)

"Con un atento saludo me permito referirme al derecho de petición presentado por Usted ante este Departamento Administrativo, en el cual menciona la situación relacionada con la instalación de vendedores informales en los andenes ubicados 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 DE ENGATIVA Y PARROQUIA SAN BASILIO MAGNO.

(...)

De acuerdo a la situación de esta zona La Defensoría del Espacio Público, comprometida con su misionalidad y con la consolidación de una 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.

Igualmente se remite copia a la Personería Local de Engativá, para que de acuerdo a sus competencias, realice las acciones correspondientes."

Instituto para la Economía Social –IPES- (fls. 63-67):

"De conformidad con la solicitud por usted elevada mediante Derecho de Petición, me permito informarle que el Instituto Para la Economía Social - IPES es un Instituto descentralizado adscrito a la Secretaría de Desarrollo Económico, su creación fue producto de la transformación del Fondo de Ventas Populares - FVP -, ordenada por el Acuerdo 257 de diciembre 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", su misión es la de: "Crear, promover y ejecutar estrategias de apoyo a la economía popular y de fortalecimiento económico de las personas, unidades domésticas y productivas, y grupos poblacionales que la integran, para contribuir a transformar el modelo de ciudad vigente, superar las diferentes formas vigentes de segregación urbana, adaptar la ciudad al cambio climático, mejorar la calidad de vida de la población y construir la paz". Razón por la cual nuestra entidad carece de toda competencia orgánica y legal para administrar el espacio público, así como autorizar su ocupación con fines de usufructo económico o actividades similares ya sea individual o colectivamente.

En el caso particular de la zona que usted muestra en los registros fotográficos ubicada en la Avenida Cale 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

A su vez, es pertinente precisar que la regulación del espacio público en la ciudad se encuentra reglamentada por el Decreto Distrital 456 del 11 de Octubre de 2013, norma que deroga toda la reglamentación anterior sobre la materia e integra los distintos pronunciamientos jurídicos proferidos tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado respecto de la conciliación de los derechos fundamentales al uso y goce efectivo del espacio público con los derecho al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales. Este Decreto señala la forma en la cual la población de vendedores informales puede hacer uso del espacio público con fines de aprovechamiento económico, así como también establece claramente tanto las modalidades como la temporalidad en la que los mismos, en forma estrictamente individual, desarrollan su actividad económica bajo la dirección de las actividades gestoras y administradoras del espacio público, entidades, definidas por el citado Decreto."

De igual forma en otra respuesta al accionante indica el Director del IPES:

"En atención a su Derecho de Petición, mediante el que expone una serie de situaciones relacionada con la ocupación indebida del espacio público, específicamente en los puntos sobre

la Avenida calle 80 entre transversal 100ª entre la carrera 102 y la calle 82, además en el perímetro del Centro Comercial Portal de la 80 P.H, Central Nuse 123, hospital Engativá y Parroquia "San Basilio Magno", ejercicio de actividad de Bicítaxismo, nos permitimos manifestarle lo siguiente.

La misión del Instituto para la Economía Social - IPES es: "Crear, promover y ejecutar estrategias de apoyo a la economía popular y de fortalecimiento económico de las personas, unidades domésticas y productivas, y grupos poblacionales que la integran, para contribuir a transformar el modelo de ciudad vigente, superar las diferentes formas vigentes de segregación urbana, adaptar la ciudad al cambio climático, mejorar la calidad de vida de la población y construir la paz".

En lo relacionado con el marco regulatorio del espacio público tenemos que la competencia para restituir el espacio público indebidamente ocupado por los vendedores radicada única y exclusivamente en los Alcaldes Locales, de acuerdo con el Decreto 1421 de 1993, numeral 7 del artículo 86, y el literal 4º del mismo articulado que a su vez le faculta para: "Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público."

Acorde con lo anterior, el acuerdo 079 de 2003, Código de Policía de Bogotá Distrito Capital en el numeral 5 del Artículo 193, Competencia de los Alcaldes Locales, señala que les corresponde de igual manera Adoptar las medidas para la protección, recuperación y conservación del espacio público, ambiente y bienes de interés cultural del Distrito.

De igual manera, el decreto 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", establece las actuaciones administrativas y de policía necesarias para dicha atribución, definiendo claramente las competencias de cada entidad involucrada en el proceso.

En este sentido, hemos venido recomendando insistentemente a los diferentes Alcaldes Locales del Distrito Capital nuestra disposición de participar según nuestra competencia en los procesos de restitución del espacio público legalmente definido en la anterior normatividad que a bien por solicitud de parte interesada o de oficio programen, a fin de contrarrestar esa indebida y habitual práctica. Acorde con lo establecido en el decreto antes mencionado y el listado de personas invasoras que conformen y suministren las alcaldías locales, procedemos a verificar si están o no inscritas en nuestra base de datos HEMI - RIVI, según lo cual y conforme a las disponibilidades, ofrecemos a estos para su libre elección una alternativa productiva.

Vale resaltar que para el ingreso a nuestros programas, consistentes entre otras en otorgamiento de alternativas productivas, los interesados deben estar inscritos en la antes mencionada base de datos y por ende, aquellos vendedores informales no inscritos en nuestra base de datos, el procedimiento entre otras cosas, se inicia con la solicitud de certificación como vendedor informal ante el Comité Local de Vendedores de la localidad, y el posterior aval que otorgue del Alcalde Local, quien finalmente debe informarlo al IPES, solicitando a su vez la inscripción o inclusión correspondiente en el RIVI.

Adicionalmente y conforme a lo dispuesto en el artículo 37 del decreto 583 de 2012, existe una Comisión Intersectorial del Espacio Público del Distrito Capital, integrada por el (la) Secretario (a) Distrital de Gobierno, quien lo presidirá, el (la) Secretario (a) Distrital de Hacienda, el (la) Secretario (a) Distrital de Movilidad, el (la) Secretario (a) Distrital de Planeación, el (la) Secretario (a) Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, el (la) Secretario (a) Distrital de Ambiente, el (la) Secretario (a) Distrital de Desarrollo Económico, el (la) Secretario (a) Distrital del Habitat y el (a) Director (a) del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, la cual entre otras funciones tiene la de articular las acciones para garantizar una adecuada distribución y coordinación de funciones en lo relacionado con la financiación, la generación, el mantenimiento, la conservación, el manejo, y la gestión del espacio público.

No obstante lo anterior y considerando las competencias que tienen las alcaldías locales sobre la recuperación y preservación del espacio, insistentemente hemos venido solicitándoles a estas, adoptar las medidas pertinentes para el cumplimiento de sus deberes respecto a esa problemática en su correspondiente jurisdicción, destacando que con ocasión a su solicitud, procedimos con nuestro equipo territorial a verificar los hechos que expone, en virtud de lo cual impartimos instrucciones a nuestro equipo territorial, para que respecto a sus pretensiones este

gestione acciones ante la Alcaldía Local de Engativá, quien debe considerarlas finalmente, según sus competencias en torno a la recuperación y preservación del espacio público y a la garantía de los derechos que sobre este como bien público le corresponde colectivamente a los administrados."

A través de la Resolución 074 del 13 de abril de 2011 expedida por el Departamento Administrativo de Espacio Público, por la cual se georeferencian las zonas especiales determinadas por los Alcaldes Locales (fl.210), la cual dispone para la Localidad de Engativá las siguientes:

Nº	LOCALIDAD	RESOLUCION NUMERO	FECHA	DENOMINACION DE LA ZONA
1	ENGATIVA	DECRETO LOCAL 014	7 de diciembre de 2004	PARQUE RECREO DEPORTIVO EL SALITRE
2	ENGATIVA	DECRETO LOCAL 014	8 de diciembre de 2004	ESE HOSPITAL ENGATIVA II NIVEL
3	ENGATIVA	DECRETO LOCAL 014	27 de septiembre de 2004	ALCALDIA LOCAL DE ENGATIVA, INCLUYENDO PARQUE ENTRE LAS CRA 73A Y 74ª Y LAS CALLES 70 Y 71 (Registraduría Auxiliar)
4	ENGATIVA	619	27 de septiembre de 2004	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
5	ENGATIVA	619	27 de septiembre de 2004	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.
6	ENGATIVA	619	27 de septiembre de 2004	Hospital de Engativá - 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.
7	ENGATIVA	619	27 de septiembre de 2004	Central de NUSE 123 - 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.
8	ENGATIVA	619	27 de septiembre de 2004	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.

Dicha actualización 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.

La Alcaldía Local de Engativá en respuesta al derecho de petición incoado por el accionante tendiente a la recuperación del espacio público, en relación a las zonas de aprovechamiento económico reguladas temporalmente, en los siguientes términos:

"De conformidad con el artículo 1 del Acuerdo 79 de 2003, es un principio general del Código de Policía la supremacía formal y material de la Constitución y el respeto a los Derechos Humanos; así mismo, son valores fundamentales para la convivencia ciudadana la solución de los conflictos mediante el diálogo, la conciliación y la responsabilidad de todos en la conservación del ambiente, el espacio público, la seguridad y el patrimonio cultural.

De igual manera, el artículo 80 del Código de Policía de Bogotá señala que 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. En estas normas así como en el decreto 463 de 2003, se establecen criterios para el uso regulado, ordenado y controlado del Espacio Público.

De otra parte, la Corte Constitucional en sentencia T-772 de 2003, le señala a la Administración Distrital la forma como debe adelantar las diligencias de preservación y restitución del espacio público en atención a la crisis social y económica actual, atendiendo los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y trato digno del ser humano, en desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho. Que es necesario conciliar el derecho colectivo al espacio público con el derecho al trabajo.

La Corte Constitucional en la citada providencia resalta que las políticas, programas o medidas estatales cuya ejecución se convierta en una fuente de pobreza para los afectados, y que no prevean mecanismos complementarios para contrarrestar en forma proporcionada y eficaz dichos efectos negativos, resultan injustificables a la luz de los principios constitucionales del Estado Social de Derecho y a las obligaciones internacionales del país en materia de promoción de los derechos económicos, sociales, culturales, así como a la luz del principio constitucional del Estado Social de Derecho y sus diversas manifestaciones a lo largo de la Carta.

Por lo mismo, el diseño y la ejecución de tales políticas, programas o medidas, en su versión actual, constituyen un desconocimiento del deber estatal de erradicar las injusticias presentes y mejorar las condiciones de vida de la población, dado su carácter intrínsecamente regresivo, no encuentra soporte alguno en el marco constitucional instaurado en Colombia a partir de 1991.

Por lo anterior, el diseño e implementación de las medidas destinadas a la protección del espacio público deberán tener en cuenta el contexto en el cual se van a aplicar a la par que deben garantizar la efectiva realización de los derechos de quienes se vean cobijados por aquellas. En cumplimiento de la Sentencia T-772 de 2003, se adelanta un proceso de fortalecimiento institucional y presupuestal del Instituto Distrital para la Economía Social - IPES.

Por medio de la Sentencia SU-360 de 1999, la Corte Constitucional considera que: "Pese a que, el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto".

En fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y ratificado por el Consejo de Estado a la acción popular número 25000-23-15-000-2003-02530-01, se conmina al Alcalde Mayor de Bogotá D.C a "la inmediata conformación del COMITÉ DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DEL SISTEMA DISTRITAL DE GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO de que trata el Plan Maestro de Espacio Público, el cual, una vez reunido, establecerá su reglamento y procederá como primera medida a poner en marcha el Programa de Creación del Marco Regulatorio del Aprovechamiento del Espacio Público (...)

En consecuencia de lo anterior, se dio inicio a un proceso de concertación, análisis y evaluación de las políticas, programas y medidas referidas al espacio público y ventas ambulantes, con el fin de adelantar acciones que garanticen efectivamente el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la mencionada providencia.

Para ello se procedió, previa convocatoria de los representantes de los vendedores Informales, a instalar la Mesa de Trabajo para la Concertación, buscando su participación activa en los procesos de evaluación y seguimiento de las políticas de recuperación del espacio público, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 456 de fecha 11 de octubre de 2013 mediante el cual se adopta el marco regulatorio del aprovechamiento económico del espacio público del Distrito Capital, programa que pretende la creación de las Zonas de Aprovechamiento Económico Reguladas Temporales (ZAERT).

Las ZAERT se definen en el decreto como zonas de espacio público determinadas, delimitadas y reglamentadas, destinadas para las actividades temporales de aprovechamiento económico que realizan las personas pertenecientes a la población de vendedores informales, vinculadas a los programas del Instituto para la Economía Social

(IPES) o el que haga sus veces. Estas zonas hacen parte de la Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público y no constituyen per se la política de atención a la población de vendedores informales.

El artículo 14° del Decreto 456 determina que las modalidades por las cuales se hace el aprovechamiento económico se relacionen con la permanencia temporal del aprovechador o usuario final en el espacio público y se clasifican en tres grupos, así: aprovechamiento económico de largo plazo, mediano plazo y corto plazo. A su vez, estos grupos se relacionan con los instrumentos de administración por medio de los cuales se le entrega el espacio público al aprovechador.

A continuación la norma explica cada una de las modalidades y es así como el artículo 15° se refiere a las zonas de Aprovechamiento económico de largo plazo en el Espacio Público. Esta modalidad aplica para las actividades de aprovechamiento económico de largo plazo mencionadas en el literal a) del numeral 6.2 del artículo 6 del decreto, que requieren la utilización de mobiliarios permanentes en el espacio público para su aprovechamiento económico e incluye en general todas aquellas actividades que se desarrollen en los elementos del espacio público que por su uso son susceptibles de aprovechamiento económico de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y lo establecido en el presente decreto; esta modalidad comprende un período superior a los cinco (5) años.

El mobiliario urbano destinado para el aprovechamiento económico del espacio público de paraderos para el transporte público, Kioscos, puntos de encuentro y demás que se establezca será administrado por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) de forma coordinada con la entidad gestora y/o administradora correspondiente.

El artículo 16° regula las zonas de aprovechamiento económico de mediano plazo en el Espacio Público. Aplica, entre otras, para las actividades de aprovechamiento económico temporales de las características mencionadas en el literal b) del artículo 6.2 de este decreto, las cuales se ejercen en las ZAERT, cuya reglamentación está a cargo del IPES.

En el caso de las ZAERT, la titularidad de la actividad la detenta el Distrito, teniéndose como tal la existencia misma de la ZAERT, en consecuencia la zona podrá durar el tiempo que la administración estime conveniente, de conformidad a los estudios que la sustenten y en el caso de la toma de decisiones al respecto prevalecerá el interés general ante el particular. Por otra parte, en cuanto al usuario final o aprovechador, es decir la persona en condición de vulnerabilidad dedicada a las ventas en espacio público a la cual el IPES le otorga un espacio dentro de la ZAERT, no podrá permanecer en el espacio público por un periodo superior a los cinco (5) años continuos; en caso contrario, se tomarán las fracciones de tiempo en las que ha hecho uso del espacio público, cuya sumatoria no podrán exceder el término aquí señalado. Las actividades de mediano plazo son aquellas que se desarrollan en un término superior a un año y que no excedan los cinco (5) años.

Finalmente el artículo 17° trata de las zonas de aprovechamiento económico de corto plazo en Espacio Público. Esta modalidad aplica, entre otras, para el desarrollo de actividades tales como: eventos temporales que hacen los particulares o entidades públicas, dentro de los espacios definidos en este decreto y limitados a los usos permitidos. Igualmente, para las que se ejercen dentro del marco de Operaciones integrales de recuperación del espacio público consagradas en el artículo 29 del Decreto Distrital 215 de 2005 y para los campamentos de obra. Estas actividades no podrán superar un (1) año de duración. Para el desarrollo de las actividades se requiere de la celebración de los correspondientes contratos. Duración de los eventos temporales: se realizan en un día específico de la semana hasta por cuarenta y cinco (45) semanas al año, o por periodos cuya duración no podrá exceder de quince (15) días continuos, en cuyo caso podrán efectuarse tres (3) eventos en un mismo espacio público al año. Esta disposición es de obligatorio cumplimiento para los administradores del espacio público. También es posible la realización de eventos por horas en un mismo espacio público.

El decreto reglamenta más adelante la clase de contratos que debe realizar en cada una de las modalidades con los requisitos respectivos, de tal modo, que en el artículo 21° para la modalidad de mediano plazo, se establece para el IPES el término y los documentos que debe presentar a la Comisión Intersectorial del Espacio Público, teniendo en cuenta que esta modalidad aplica para las actividades comerciales realizadas por la población de vendedores

informales, reguladas por el Instituto para la Economía Social (IPES) y desarrolladas en las Zonas de

Aprovechamiento Económico Reguladas Temporales (ZAERT).

En coherencia con lo desarrollado en el decreto en comento, es pertinente aclarar que la política de atención a la población de vendedores informales está en cabeza del IPES, y tiene como objetivo la Inclusión de las personas en procesos de formalización que arrojen como resultado una disminución progresiva de los índices de ocupación indebida del espacio público. Para el desarrollo de éste propósito el Distrito regula la creación de las ZAERT.

El IPES tiene entonces un término de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del decreto, para presentar los documentos contentivos de la reglamentación de éstas zonas a la Comisión Intersectorial de Espacio Público. El trabajo del IPES contará con el apoyo de las Alcaldías Locales en la construcción de la regulación de las ZAERT.

Como quiera que dicha entidad cuenta con el registro general denominado RIVI, era necesario actualizarlo con apoyo de las Alcaldías Locales para lo cual en el caso específico de la Alcaldía Local de Engativá, se suscribió el contrato No. 112 de 2013 con la Fundación "OTRO ROLLO SOCIAL", en desarrollo del proyecto 1228 específicamente del componente "Problemática de Vendedores Informales", a fin de censar la población de vendedores informales de la localidad quienes a la postre serán los beneficiarios o aprovechadores de dichos espacios.

Una vez terminado el censo, se llevó a cabo en toda la localidad una serie de reuniones, en total nueve (9) con la población censada para la respectiva sensibilización con el acompañamiento del IPES, la Dirección de Seguridad y Convivencia de la Secretaría de Gobierno, la Coordinación del Grupo de Gestión Jurídica de la Alcaldía Local, el contratista y el supervisor del contrato.

En desarrollo de la ejecución del mencionado contrato se hizo el censo de la población de vendedores de todos los sectores de la localidad y una vez terminadas las jornadas de sensibilización se rindió el informe correspondiente por parte de la contratista OTRO ROLLO SOCIAL junto con el censo del total de vendedores Informales, que fueron remitidos al IPES por parte de la Alcaldía Local, terminada la etapa de ejecución contractual, para continuar con el proceso de las ZAERT de la localidad.

De esta manera se prestó apoyo al IPES en desarrollo del proceso de concertación, análisis y evaluación de las políticas, programas y medidas referidas al espacio público y ventas ambulantes, con el fin de adelantar acciones que garanticen efectivamente el cumplimiento de lo ordenado tanto por la Corte Constitucional en la providencia Sentencia SU-360 de 1999, como por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado dentro de la acción popular número 25000-23-15-000-2003-02530-01.

Aunque por disposición del artículo 7 del Decreto 098 de 2004 en el cual se otorga la facultad a los Alcaldes Locales para adelantar las actuaciones administrativas que se señalan en el artículo 8 de la misma norma, se deben implementar y cumplir los siguientes presupuestos, antes de iniciar las respectivas actuaciones administrativas:

- 1. Determinar la zona o sector objeto de restitución.*
- 2. Consultar al IPES sobre el número de alternativas económicas y programas disponibles, para adelantar la actuación administrativa de que trata el artículo 8 del Decreto 098 de 2004.*

Por lo anterior, actualmente la Alcaldía se encuentra cumpliendo con los presupuestos antes señalados respecto de las zonas que aún no han sido recuperadas y / o declaradas especiales o en transición, de acuerdo con las quejas que se van presentando ante nuestro despacho y dispuesta a efectuar el acompañamiento cuando así lo requiera la Policía Metropolitana."

De igual forma, la Alcaldía Local de Engativá en respuesta a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante radicado 20151030145321 del 12 de mayo de 2015 (fl.183), señaló:

“Mediante la Resolución 074 del 13 de abril de 2011 expedida por el Departamento Administrativo de Espacio Público, se actualizó el inventario de las Zonas de Transición de Aprovechamientos autorizados en el Distrito Capital, adoptado mediante la Resolución N° 260 del 7 de noviembre de 2006, ...para la Localidad de Engativá se tienen establecidas las siguientes:

ESPACIO PUBLICO	UBICACION	CUPOS DISPONIBLES PARA REUBICACION	AREA DISPONIBLE M2
ANDEN	CARRERA 69 K CON AVENIDA CALLE 80, COSTADO NORTE CARREFOUR	10	50
PLAZOLETA	CARRERA 73A Y 74A CON CALLE 71 COSTADO SUR	21	80
ALAMEDA	CARRERA 111 C CON CALLE 70 G COSTADO OCCIDENTAL	20	48
ALAMEDA	CARRERA 105 H Y 105 G CON CALLE 72 COSTADO SUR	19	48
ANDEZ	CALLE 92 CON TRANSVERSAL 94 COSTADO SUR	10	24
BAHIA	CALLE 86 ENTRE LA AVENIDA CARRERA 96 A LA CALLE 101	20 Prevía 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	SEGÚN DETERMINACION DE LA ALCALDIA LOCAL	37.695

Estas zonas tienen origen en el artículo 5 del Decreto Distrital 419 de 2006, las respectivas Alcaldías Locales determinaron y establecieron en cada una de sus respectivas localidades las zonas de transición, siendo imperioso el levantamiento de las correspondientes fichas técnicas alusivas a las nuevas zonas de transición, al registro del tipo de espacio, a su destinación, a los cupos disponibles en metros (m2), a más del Plano de Localización de Georeferenciación.

(...)

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 y Vendedores Informales, debidamente constituidas, entre otras ASOVEN, ASOVIP, ASOVEINPO, ARTECOL, FUENTES DE ESPERANZA, ... 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 TRANSICION CALLE 80 CON CARRERA 94L, con cada uno de los representantes de las Asociaciones y a su vez se 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.

Actualmente ésta zona se encuentra en estudio por parte del IPES para una posible ZONA DE APROVECHAMIENTO ECONOMICO REGULADO TEMPORAL – ZAERT en virtud de lo dispuesto en el Decreto 456 de 2013.

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 las localidades, ... encontramos que las zonas de espacio público recuperadas de la localidad de Engativá son:

TIPO DE ACTUACION ADMINISTRATIVA	NÚMERO	SECTOR DE ESPACIO PUBLICO RECURADO	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 de puente inclusive hasta la Avenida Boyacá	Casetas	28/08/1997
Resolución Voluntaria	Acta de Entrega	Zonas bajas del puente vehicular de la calle 68 con Avenida Boyacá	Vendedores Ambulantes	18/01/2006

(...)

Sin embargo, 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, ...”.

Se extrae del informe ejecutivo de vendedores ambulantes obrante a folios 347 a 360 del cuaderno único, adosado por el Instituto para la Economía Social –IPES-, correspondiente a las acciones de ofrecimiento personalizado del portafolio de servicios de dicha entidad, realizada en agosto de 2016 para los vendedores informales, estacionarios y ambulantes, en relación con el lugar objeto de la presenta acción popular:

“EJES VIALES

- Avenida Calle 80 entre Transversal 94l y la carrera 102
- Calle 79 y Transversal 100ª entre la carrera 102 y la calle 82
- Perimetro del Centro Comercial Portal de la 80 PH, Central Nuse 123, Hospital Engativá y Parroquia San Basicilio Magno

(...)

2. PROBLEMÁTICA GENERAL VISUALIZADA

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.

Para la realización de la oferta institucional por parte del Instituto para la Economía Social, se programaron dos jornadas de nueve horas cada una que se desarrollaron iniciando a las 9:00 am y finalizando a las 6:00pm, en la primera se identificaron 69 vendedores y en la segunda 19; estos vendedores trabajan en puntos fijos incluyendo la Zona de Transición ubicada en la CLL 80 con Kra 94, 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.). Según hora del día la venta de productos se especializa: en la mañana priman las bebidas calientes, alimentos preparados como empanadas, arepas, sandwich....en la tarde y noche las comidas rápidas como hamburguesas y perros calientes acompañados de bebidas frías.

Los vendedores informales identificados en los ejes viales citados con anterioridad fueron 88, 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. El 11 % de ellos no acepto el ofrecimiento de las alternativas comerciales del IPES: Empleabilidad,

Plazas de Mercado, Emprendimiento Social "Antojitos para Todos ", Centros Comerciales y Asistencia Técnica para la Creación de Unidades Productivas.

Tabla 1: Resumen de ofrecimientos realizados en la zona

VARIABLE	CANTIDAD
Vendedores informales encontrados en el recorrido	88
Vendedores con RIVI	62
Vendedores que aceptaron ofrecimiento	78
Vendedores que no aceptaron ofrecimiento	10
Adultos mayores encontrados	20
Menores de edad encontrados	0
Personas en condición de discapacidad	0

Fuente: Equipo de Gestión Local SGSRI-IPES

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. La compra de asidua productos en el espacio público por parte de la ciudadanía ha contribuido a la proliferación de las ventas informales.

(...)

Los adultos mayores encontrados se les dio (sic) las indicaciones y condiciones para el acceso a la oferta de Emprendimiento Social "Antojitos Para Todos", además se realiza la referenciación a la Secretaría de Integración Social por ser de su competencia la tención (sic) de la población en mención.

A los adultos en edad productiva se les ofreció la posibilidad de: emplearse formalmente, pertenecer a puntos comerciales y asistencia técnica para la constitución de su propio negocio; la mayor parte de esta población tiene un nivel educativo máximo de secundaria completa y vive en la Localidad de Engativá.
(...)"

Adicionalmente en el citado informe, describe la 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 (fls. 353 a 356); en el mismo sentido la descripción de las personas encontradas en trabajo de campo que cuenta con el Registro Individual de Vendedores Informales (RIVI) (fl. 357 a 359), concluyendo con las descripciones de los adultos mayores que se desempeñan como vendedores informales (fl.359 a 360).

Ahora bien, dentro de la inspección judicial realizada por el Despacho, en la zona objeto de la presente demanda, se avista la existencia de vendedores informales a la entrada del Centro Comercial Portal de la 80 y zonas aledañas, de lo cual se puede inferir que dichos espacios públicos corresponden a las zonas de transición de aprovechamientos autorizadas por el Instituto para la Economía Social –IPES-.

En estas condiciones vemos que 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, y así lo ha expuesto directamente por la Alcaldía Local de Engativá, cuando manifestó a folio 184:

“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 y Vendedores Informales, debidamente constituidas, entre otras ASOVEN, ASOVIP, ASOVEINPO, ARTECOL, FUENTES DE ESPERANZA, ... 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 TRANSICION CALLE 80 CON CARRERA 94L, con cada uno de los representantes de las Asociaciones y a su vez se 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.

Actualmente ésta zona se encuentra en estudio por parte del IPES para una posible ZONA DE APROVECHAMIENTO ECONOMICO REGULADO TEMPORAL – ZAERT en virtud de lo dispuesto en el Decreto 456 de 2013.”

De igual forma a folio 185, la Alcaldía Local de Engativá, respecto a las zonas de espacio público especiales:

“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 por la cual se georeferencian las zonas especiales determinadas por los Alcaldes Locales ...

Las zonas especiales de la localidad de Engativá son:

ACTO ADMINISTRATIVO	NUMERO	FECHA	SECTOR DETERMINADO
Decreto Local	314	07/12/2004	PARQUE RECREO DEPORTIVO EL SALITRE
		08/12/2004	EJE HOSPITAL ENGATIVA NIVEL
		09/12/2004	ALCALDIA LOCAL DE ENGATIVA INCLUYENDO PARQUE ENTRE LAS CARRERAS 73 A Y 74 A Y LAS CALLES 79 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

Además de las anteriores, éste Despacho profirió la Resolución No. NC-4152 de fecha 14 de junio de 2013, mediante la cual se declaró como zona especial el espacio público comprendido entre la Avenida calle 80 y la Diagonal 81 C Bis sobre la carrera 73 A del barrio Minuto de Dios.

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 medidas correctivas del Acuerdo 079 de 2003 (Código de Policía).

Para esta clase de zonas la Policía Metropolitana es la encargada de adoptar las medidas necesarias para preservar dichos espacios, tendientes a evitar confrontaciones o enfrentamientos con los vendedores informales, previniendo las ocupaciones indebidas del Espacio Público determinado en forma previa. ...”

El Decreto 215 de 2005 “*Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones*”, dispuso:

“Artículo 19.- Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados. Como una fase del proceso encaminado a la recuperación o renovación de los espacios públicos afectados por la proliferación de ventas informales, y en tanto se ofrezcan las alternativas económicas a quienes desarrollan este tipo de actividad, el Alcalde Mayor o la autoridad competente podrán, en forma motivada, establecer zonas de transición de aprovechamientos autorizados.

Para el efecto, el acto administrativo correspondiente determinará las condiciones físicas, espaciales y sociales que justifican la localización del área de transición, establecerá sus límites en forma precisa e inequívoca, determinará la duración máxima del aprovechamiento, y establecerá los tipos de aprovechamiento, así como las condiciones en que podrán realizarse.”

En el artículo 15 literal c) del mismo decreto, en cuanto al diseño de estrategias de diseño económico, señala:

“c) Promover la organización de los vendedores informales y profesionalizar sus actividades, a través de una red pública de prestación de servicios al usuario del espacio público.”

Así las cosas, vale destacar las disposiciones previstas con la expedición del Decreto 456 del 11 de octubre de 2013 “*Por el cual se adopta el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá*”, a través del cual se reguló, entre otras actividades, la siguientes:

“Artículo 6o.- GLOSARIO. Para efectos del MRAEEP, se adoptan las siguientes definiciones, de conformidad con las normas vigentes:

6.1.- Actividades de aprovechamiento económico permitidas en el espacio público: Cualquier actividad lícita y debidamente reglamentada en el presente Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico del Espacio Público o en norma diferente que la consagre.

6.2.- Actividades de aprovechamiento económico de largo plazo y temporales de mediano plazo en espacio público: Las actividades de largo plazo y las de mediano plazo son aquellas que se desarrollarán en los elementos del espacio público que permitan el aprovechamiento económico y se relacionan a continuación:

a) Las actividades de largo plazo son aquellas que se realizan en mobiliario urbano destinado para el aprovechamiento económico del espacio público, tales como paraderos para el transporte público, kioscos, puntos de encuentro y demás que se establezcan; y en general las actividades que se ejercen en los elementos del espacio público que permitan el aprovechamiento económico de conformidad a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y en el presente decreto, para su desarrollo se deben acatar las condiciones y procedimientos contenidos en los instrumentos de regulación y su ejecución comprende un periodo superior a cinco (5) años.

b) Actividades temporales de mediano plazo, son entre otras, las que vinculan a la población dedicada a las ventas informales en el espacio público y las demás que se relacionan en el presente decreto y en general todas aquellas que su periodo de ejecución sea superior a un (1) año e inferior a cinco (5) años.

6.3.- Administración del espacio público: Se entiende por administración del espacio público, la realización de las funciones públicas tendientes a garantizar la construcción, mantenimiento y preservación del espacio público de la ciudad, como derecho colectivo.

La administración del espacio público comprende la facultad de crear, planear, organizar, defender, controlar y mantener el espacio público Distrito Capital. Esta es una facultad exclusiva del Estado y solo puede ser delegada a particulares por medio de los instrumentos de administración del espacio público que se enuncian en este decreto o los demás que consagre la ley y demás normas reglamentarias de mayor jerarquía.

6.4.- Administradores del espacio público: *Entidades públicas encargadas de ejercer las funciones de administración del espacio público de Bogotá, Distrito Capital de conformidad a las facultades que les otorgan las normas vigentes.*

6.5.- Amoblamiento privado: *Son los elementos de amoblamiento privado que se utilizan en el desarrollo de las actividades de aprovechamiento económico del espacio público, los cuales son de carácter removible y transitorio. Debe mantener sus condiciones de calidad y seguridad, contar con los permisos necesarios para su instalación y estar reglamentados por la entidad administradora y/o gestora competente.*

6.6.- Aprovechamiento económico del espacio público: *Es la realización de actividades con motivación económica en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público del Distrito Capital, previa autorización de las entidades administradoras y/o gestoras competentes.*

6.7.- Aprovechadores de espacio público o usuarios finales: *Las entidades públicas o privadas, personas naturales o jurídicas, que desarrollan actividades económicas en el espacio público de la ciudad, de conformidad a las autorizaciones dadas por la entidad pública competente por medio del instrumento de administración del espacio público correspondiente.*

6.8.- Área susceptible de aprovechamiento económico en el espacio público: *Zona delimitada y regulada que tiene una cuantificación mínima y máxima susceptible para el aprovechamiento económico establecido por los administradores del espacio público. (Negrilla del texto original).*

Asimismo el mentado Decreto 456 del 11 de octubre de 2013 indicó en el artículo 11 las entidades gestores del aprovechamiento económico del espacio público y las actividades a su cargo, entre ellas a la entidad **Instituto para la Economía Social –IPES-** para las **actividades comerciales de población de vendedores informales que se desarrolla en las ZAERT**, y en cuanto a las funciones dispuso:

“11.1.- Funciones de las Entidades gestoras del aprovechamiento económico del espacio público:

“a) Centralizar la gestión de las actividades económicas en el espacio público a su cargo. La actividad de gestor implica el trámite de documentos que el usuario debe realizar en otras Entidades, excepto los estipulados en el documento de protocolo interinstitucional.

b) Solicitar a las Entidades administradoras el espacio público que se pretende utilizar para realizar la actividad de aprovechamiento económico. Brindar a los usuarios un listado de espacios públicos disponibles, la construcción del listado se hará con la información que suministren las Entidades administradoras.

c) Hacer una lista de chequeo, por medio de la cual se pueda verificar que el usuario ha cumplido con la totalidad de la documentación que le permite desarrollar la actividad de aprovechamiento económico en el espacio público.

d) Suscribir los contratos con los usuarios del espacio público. En consecuencia hacer el seguimiento, control y vigilancia en la ejecución. Si fuere del caso, promover las acciones necesarias para la recuperación del espacio público. e) Realizar el cobro proporcional por el aprovechamiento económico del espacio público, de acuerdo a los factores que le competen según el delineamiento del modelo de retribución y la fórmula que derive del artículo 37 del presente decreto.

De igual forma se recuerda lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en sentencia SU-360 de 1999, donde indicó:

"Pese a que, el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto".

Adicionalmente el citado máximo órgano constitucional a través de la sentencia T-772 de 2003, impone a la Administración Distrital la forma como debe adelantar las diligencias de preservación y restitución del espacio público, atendiendo los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y trato digno del ser humano, en desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho, por lo que consideró necesario conciliar el derecho colectivo al espacio público con el derecho al trabajo, al señalar

"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; (...)"

Siendo entonces los vendedores estacionarios o ambulantes ubicados en la zona objeto de la presente acción constitucional, la actividad que irrumpe 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, considera el Despacho que 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 en precedencia, se 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 presente 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.

Igualmente a folio 372 y siguientes se avista el memorando DCV-56686-16 adiado 03 de mayo de 2016 emitido por la Secretaría de Movilidad de Bogotá, donde se indica respecto a la presente acción constitucional, lo siguiente:

“... se informa, que esta 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 los siguientes resultados en lo corrido del año 2016, en lo referente al control de motociclistas, piques ilegales, ciclistas y estacionamiento en vía:

RESULTADO DE OPERATIVOS REALIZADOS EN EL 2016*		
PLAN	COMPARENDOS	INMOVILIZADOS
CONDICIONES TECNICOMECAICAS	4	1
CONTROL AMBIENTAL	11	6
ESPACIO PUBLICO	49	49
MOTOS	18	8
PARTICULAR	5	0
PEATONES	25	0
TOTAL	112	64

Fuente: Oficina de Estadísticas de la Policía

Ahora bien, frente la documentación allegada por el Señor LUIS GABRIEL MELO ERAZO, al respecto, se informa que, la Dirección de Control y Vigilancia procedió a revisar el Aplicativo de Correspondencia de la Secretaría Distrital de Movilidad a fin de verificar los documentos que se hayan radicado con relación a la solicitud de operativos 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, en el cual se evidenció que, en lo corrido del año 2014, el señor ERAZO avoco un (1) derecho de petición (Documento del cual se anexa copia para su conocimiento y fines pertinentes), en el cual solicitaba la recuperación del espacio público; para lo cual, ésta Dirección emitió respuesta al requerimiento, 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 en mención:

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

De otra parte, el Artículo 109 de la Ley 769 de 2002 (CNTT), modificado por la Ley 1383 de 2010, establece lo siguiente: "... Todos los usuarios de las vías están obligados a obedecerlas

señales de tránsito..." por lo tanto, aun cuando es responsabilidad de la Secretaría Distrital de Movilidad adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la movilidad en condiciones de seguridad y comodidad a los usuarios, existe un deber de corresponsabilidad por parte de los ciudadanos en el acatamiento de las normas.

En relación con lo anterior, ésta 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 de que no hayan parqueados vehículos en espacio público, a fin de contrarrestar la problemática presentada en el tramo vial y por el cual versa el Mecanismo de Defensa y Derechos Colectivos de la referencia."

De igual forma a folio 374 de la foliatura única se avista respuesta emitida por la misma Secretaría de Movilidad –Dirección de Control y Vigilancia, dirigida al actor popular, donde se puntualiza:

"Reciban un cordial saludo por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, una vez revisada la solicitud allegada a esta Dirección, el día 5 de enero de 2015 se realizó visita técnica a los sitios de su 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 ha coordinado 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.

En cuanto a su solicitud de operativos a los bicitaxis, esta fue atendida mediante oficio SDM-DCV-174536-14, en la cual se manifestó que el bicitaxi no ha sido reglamentado como transporte público por disposición alguna. Igualmente se informó, que en materia de Transporte, de acuerdo con las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, los prestadores del servicio de transporte público de pasajeros y los particulares deben ser habilitados por la autoridad competente, según las normas determinadas para tal fin por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Transporte (Artículo 3 Ley 105 de 1993, Artículos 11, 12, 16 y 17 de la Ley 336 de 1996).

De otra aparte (sic), se comunicó a usted que solamente se debe prestar el servicio de transporte público con equipos autorizados, matriculados o registrados para dicho servicio, previamente homologados ante el Ministerio de Transporte. (Artículos 21 y 23 de la Ley 336 de 1996). Se observa entonces que los bicitaxis no están homologados para el servicio público, tampoco están registrados o matriculados (no tienen placas), ni cuentan con los seguros obligatorios (SOAT, Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual) y no están bajo la responsabilidad de una empresa habilitada por el estado, de conformidad con las normas de transporte.

De igual manera se hizo referencia en el citado oficio a lo relacionado con la reforma al Código Nacional de Tránsito, Ley 1383 de 2010 en cuanto a que son objeto de sanción quienes presten el servicio de transporte público de pasajeros en esta clase de vehículos (vehículos no automotores), esta conducta también genera la inmovilización del bicitaxi con base en la infracción A-12. Sin embargo, la Corte Constitucional con Sentencia C-981/10, declaró la EXEQUIBIUDAD del numeral 12 del literal A del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, bajo el entendido de que la sanción allí prevista sólo será aplicable previa reglamentación por las autoridades territoriales competentes, en la que se señalen las condiciones de tiempo, de modo y de lugar que originan la restricción allí establecida.

Ahora bien, con relación a la Sentencia señalada, se hizo saber a usted que esta entidad dio instrucciones a la Policía Metropolitana de Tránsito, para que se abstenga de aplicar la infracción A12 dispuesta en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, esto hasta tanto se aclare plenamente el alcance de la citada sentencia; lo cual no implica que se suspenda la realización de los controles basados en las facultades y obligaciones que le asisten a este Secretaría como autoridad de tránsito y transporte en el Distrito, y exigir de los transportadores el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la vida,

seguridad, integridad física y comodidad de los usuarios. Por lo expuesto, se debe controlar lo referente a la circulación de éstos, equipos de conformidad con el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito {infracciones de la A.01 a la A.11 y H10)

Se informa que mediante DCV-397-15 y OP2515, se solicitó a la Policía Metropolitana de Tránsito para 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 32, en el perímetro del centro comercial porta Calle 80, Central Nuse 123, Hospital de Engativá y tramo vial de la parroquia San Basilio Magno.

Sin embargo, se da a conocer los resultados de operativos 2014 realizados en el sector de Portal y centro comercial de la 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
CL 80 KR 100	PARTICULARES	20	4
CL 80 KR 102	TAXIS	25	5
PORTAL CL 80	ESPACIO PUBLICO	0	0
CL 80 KR 102	PICO Y PLACA	7	0
CL 80 KR 102	INTEGRAL	21	0
TOTAL		136	17

Se informa que el resultado de la acción de control implementada a través de la Policía Metropolitana de Tránsito, será publicada en la página de esta Entidad (www.movilidadbogota.gov.co) y podrá ser consultada con el DCV-397-15 y OP2515 en el siguiente link:

http://portal.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=46430.

Finalmente se informa que la invasión de espacio público por vendedores ambulantes, esta problemática es de competencia de la alcaldía local de Engativá, no obstante mediante oficio SDM-DCV-1049-15 se remitió para lo de su competencia.”

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.

Sobre la configuración del hecho superado o carencia de objeto cuando se presenta en el trámite de la acción popular, el Consejo de Estado ha señalado⁷:

“La acción popular se instituyó como un mecanismo tendiente a garantizar la efectividad de los derechos e intereses colectivos, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 de la Carta Política y en la Ley 472 de 1998. Su prosperidad se concreta en una orden impartida por el juez a través de la cual

⁷ Sección Primera. Sentencia del 17 de agosto de 2006. Radicación número: 68001-23-15-000-2002-01958-01(AP). Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

se debe lograr el efecto cierto de la protección demandada atendiendo a que se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de los referidos derechos, mediante la realización de una conducta positiva, el cese de los actos causantes de la perturbación o la amenaza, o por la vía de una abstención.

*Se sigue de lo dicho que la decisión judicial mediante la cual se concede una acción popular tiene por objeto la restauración de uno o varios derechos colectivos actualmente conculcados. Si ello es así **la desaparición de los supuestos de hecho en los cuales se fundó la acción, -(por haber cesado la conducta violatoria, por haber dejado de tener vigencia o aplicación el acto en que consistía el desconocimiento del derecho, o por haberse llevado a cabo la actividad cuya ausencia representaba la vulneración del mismo)-, conduce a la pérdida del motivo en que se basaba el amparo, frente a lo cual ningún objeto tiene en tales casos la determinación judicial de impartir una orden, la que de adoptarse caería en el vacío por sustracción de materia.** En dichas hipótesis, entonces, la correspondiente decisión sería inoficiosa en cuanto no produciría efecto alguno⁸. (Negrilla del Juzgado).*

Habida cuenta, encuentra el Despacho 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 se siguieran vulnerando los derechos invocados por el actor.

Aunado a lo anterior, y tal como lo señala el H. Consejo de Estado en sentencia del 2 de febrero de 2012 dentro de la acción popular 25000-23-15-000-2003-02530-01⁹, el cual se pronunció de fondo respecto de la ocupación indebida del espacio público, donde resolvió:

***I. REVOCASE** el numeral 10° de la sentencia apelada, en consideración a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

***II. MODIFICANSE** los numerales 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 7°, 12 y 14 de la sentencia apelada, los cuales quedarán así:*

*1° a) **AMPARASE** el derecho colectivo al goce y disfrute del espacio público, afectado por las ventas informales de vendedores estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, ubicados en las calles y andenes de i) la Calle 19, entre Carreras 3ª y 15; ii) la Calle 14, entre Carreras 5ª y 10ª; iii) la Carrera 10ª, entre Calles 10ª y 20; iv) las Calles 15 y 17, entre Carreras 5ª y 10ª; v) la Carrera 7ª, entre Calles 7ª y 34; vi) la Carrera 51, entre las Diagonales 44 y 47; vii) la Calle 6 D Sur, entre la Carrera 71 D y la Av. Boyacá; viii) las Calles 7ª y 10ª, entre Carreras 19 y 24; ix) y la Calle 24, entre Carreras 6ª y 7ª; b) **DECLARASE** probada la falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por Chicles Adams S.A., Colombina S.A., de Compañía Nacional de Chocolates, Comestibles Italo S.A., Fabrica de Chocolates El Triunfo S.A., Productos Alimenticios Elite Ltda, British American Tobacco Ltda, Coltabaco S.A., Philip Morris Colombia S.A., Protabaco S.A., Comestibles Ricos Ltda, Frito Lay Colombia Ltda, Productos Alimenticios Margarita S.A., Productos Andru Ltda, Productos Yupi S.A., Comcel S.A., Telefónica Móviles Colombia S.A., los periódicos El Espacio, El Espectador, El Nuevo Siglo, El País, El Tiempo, La República, Hoy y Portafolio, y las loterías Chance La Estrella Conapi, Cruz Roja,*

⁸ Sección Primera. Sentencia del 17 de agosto de 2006. Radicación número: 68001-23-15-000-2002-01958-01(AP). Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁹ 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.

de Bogotá, de Cundinamarca, Nueve Millonaria y Sorteo Extraordinario de Colombia; c) **CONFORMASE** un Comité de Interinstitucional de Coordinación y Verificación, que asegure la eficaz implementación de las órdenes impartidas en este fallo, integrado por un delegado de la Alcaldía Mayor de Bogotá, de la Personería Distrital, del IPES, y de la Policía Metropolitana de Bogotá, quien deberá informar trimestralmente al Tribunal sobre las decisiones y acciones que se tomen y realicen al respecto.

2° ORDENASE al IPES que dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, implemente un sistema al interior de su dependencia que le permita identificar plenamente a las personas que se encuentran beneficiadas por sus programas, a fin de adoptar medidas más efectivas que permitan crear alternativas concretas, eficaces y eficientes de trabajo formal para los vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público que ocupa la atención del presente fallo.

3° ORDENASE a la Alcaldía Mayor de Bogotá, para que por conducto de las Alcaldías Locales competentes, realice un registro de vendedores informales, el cual deberá contener el nombre, identificación, tipo de mercancía comercializada y lugar donde cada vendedor puede ejercer su actividad, a fin de que dichas entidades tomen medidas más efectivas para recuperar el espacio público. Lo anterior deberá realizarse en los lugares descritos en el numeral 1° de esta sentencia, y en un plazo que no exceda de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

4° ORDENASE al IPES que dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, elabore un registro único de vendedores informales, para lo deberá carnetizar a todos aquellos que hagan parte del registro adelantado por la Alcaldía en el numeral anterior.

5° ORDENASE a la Alcaldía Mayor de Bogotá que inmediatamente, y a más tardar dentro de los veinte (20) días siguientes a la ejecutoria esta sentencia, adelante, a través de las Alcaldías Locales correspondientes, una campaña de concientización local, en la que mediante distintos medios de comunicación ponga en conocimiento de los vendedores informales que ocupan irregularmente el espacio público descrito en el numeral 1°, los diferentes programas que el IPES ofrece como alternativas económicas y de capacitación, haciéndoles saber, a además, que el uso indebido del espacio público da lugar a la incautación de las mercancías en el evento en que hayan sido reubicados en los diferentes centros comerciales o estén accediendo a las diferentes alternativas de solución socio-económica diseñadas para que salgan del espacio público. Sin necesidad de procedimiento policivo cuando, se insiste, esté probada la designación de una alternativa económica.

7° ORDENASE al IPES para que en coordinación con la Alcaldía Mayor de Bogotá, adelante inmediatamente, y a más tardar dentro de los veinte (20) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, una campaña publicitaria que informe a la comunidad sobre la existencia de los nuevos recintos comerciales populares, donde pueden realizar sus compras. De la misma manera, el IPES organizará al interior de tales centros comerciales personal y Comités Cívicos de limpieza y seguridad, de los cuales harán parte la totalidad de los vendedores que allí se ubiquen, con el fin de mantener las instalaciones en óptimas condiciones de seguridad y salubridad.

12 ORDENASE al IPES, que dentro de los cinco (5) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, y una vez haya identificado y registrado a las personas que se dedican a lustrar botas en el espacio público descrito en el numeral 1°, proceda a entregarles un carné para identificarlos plenamente y le

sindique, posteriormente, los lugares en los que se les permitirá de manera organizada realizar su actividad.

14 **ORDENASE** a la Alcaldía Mayor de Bogotá, que en un término máximo de cuatro (4) meses, implemente una política especial para mitigar el impacto negativo que genera la venta de productos que violan los derechos de autor en el espacio público, y cuyas consideraciones tengan como finalidad encausar a los vendedores ambulantes a acogerse a los programas ofrecidos por el IPES.

III. **CONFIRMASE** en todo lo demás la sentencia apelada.

IV. En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen”.

En la citada sentencia 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, donde se describe:

“Que en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo 4º del Decreto Distrital 419 de 2006, la Defensoría del Espacio Público debe adoptar y actualizar el Inventario de las Zonas de Transición y Aprovechamientos Autorizados en el Distrito Capital

(...)

Resuelve

Artículo Primero: Actualizar el Inventario de las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados en el Distrito Capital, adoptado mediante la Resolución N° 260 de 2006 (7 de noviembre), emanada del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, conforme a la parte considerativa de la presente Resolución, la cual quedará así:

(...)

Localidad de Engativá

No	Localidad		Espacio Público	Ubicación	Cupos disponibles para reubicación	Área disponible M2
1	Engativá (10)		Predio del Distrito	Transversal 94 L calle 80. Costado norte.		37.969
2	Engativá (10)		Andén	Carrera 69 K con Avenida calle 80. Costado norte	10	50

“ (Negrilla destaca el Despacho).

Es del caso, entonces, precisar las reglas a las cuales está sometida la configuración de la cosa juzgada en el trámite de las acciones populares. A continuación una breve explicación de ellas.

La cosa juzgada en la Acción Popular

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰, *“se llama cosa juzgada a un efecto jurídico especial de la sentencia que la convierte en inmutable y definitiva, en virtud del poder jurisdiccional que tiene el Estado”*¹¹. En otras palabras, *“hace referencia a las características de imperatividad, coercibilidad e inmutabilidad de las cuales las sentencias ejecutoriadas están dotadas; es decir, cuando las decisiones de los funcionarios judiciales hacen tránsito a cosa juzgada, significa que luego de ciertos trámites, pasan a ser imperativas, son susceptibles de cumplirse coercitivamente, y no pueden ser variadas”*.

El carácter de inimpugnable lo adquiere la sentencia cuando contra ella no procede ningún recurso. El de inmutable cuando, por resolver definitivamente la contienda judicial, hace que el litigio no pueda ser planteado nuevamente ante el mismo juez, ni ante ningún otro. Son, precisamente, estos caracteres los que permiten afirmar que la sentencia adquirió autoridad de cosa juzgada.

La cosa juzgada, vista desde el exterior del proceso terminado, es la vinculación que produce en otro proceso lo resuelto en la sentencia primigenia. La cosa juzgada excluye la posibilidad de volver a tratar y decidir sobre el mismo asunto (efecto negativo) y, si a pesar de ese obstáculo tiene lugar un segundo debate, esa figura procesal obliga a que la segunda sentencia esté en consonancia con la primera (efecto positivo).

Se trata de una importante institución jurídico procesal que *“garantiza la seguridad jurídica para las partes de una controversia, en tanto que, de un lado, asegura la resolución pacífica, coercitiva y definitiva de un conflicto y, de otro, impide que se produzcan decisiones judiciales contradictorias que violen el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley”*¹².

Ciertamente, *“la cosa juzgada hace efectivo el derecho de acceso a la justicia y, en especial, el derecho a exigir que el Estado resuelva en forma definitiva una controversia que se somete a su consideración (artículos 1º y 229 de la Constitución). Luego, es obvio que, por regla general, toda sentencia judicial definitiva hace tránsito a cosa juzgada, con lo cual se impide que la misma situación fáctica y jurídica pueda ser ventilada nuevamente en otro proceso judicial, salvo que la misma ley disponga la posibilidad de un replanteamiento de la cuestión”*¹³.

Ahora bien, en materia de acciones populares la Ley 472 de 1998 en su artículo 35 señala que: *“la sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general”*.

Como puede anticiparse, en el ámbito de la acción popular, por tratarse de un mecanismo diseñado para la protección de intereses y derechos de titularidad difusa o colectiva, el efecto de cosa juzgada que es propio de toda sentencia opera bajo ciertas especificidades.

Así lo reconoció el Consejo de Estado¹⁴ al interpretar el contenido normativo del artículo 35 de la Ley 472 de 1998, en el sentido de considerar que *“... la disposición citada encuentra su razón de ser en la naturaleza de los derechos susceptibles de protegerse a través de las acciones populares, en tanto que la titularidad de los mismos es difusa, lo cual implica que lo decidido en la sentencia afecta por igual a toda la comunidad interesada en la tutela de tales derechos e intereses. Teniendo en cuenta que lo decidido en la sentencia de una*

¹⁰ Sentencia del 2 de junio de 2005, expediente AP-814, Sección Tercera.

¹¹ Sentencia del 24 de octubre de 2002, expediente AP-732, Sección Quinta.

¹² Sentencia del 12 de junio de 2003, expediente AP-90422, Sección Quinta.

¹³ Sentencia del 16 de octubre de 2003, expediente AP-0104, Sección Quinta.

¹⁴ Sentencia del 11 de diciembre de 2003, expediente AP-1652, Sección Tercera.

acción popular produce efectos generales, esta Sala considera necesario precisar que la cosa juzgada, en este caso, reviste especiales lineamientos, con el fin de satisfacer tanto la seguridad jurídica como las obligaciones de respeto, garantía, protección y promoción de los derechos colectivos”.

Así mismo, resulta imperativo tener en cuenta que la H. Corte Constitucional¹⁵ condicionó la exequibilidad del 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 trascendentes que pudieran variar la decisión anterior”.*

Por otra parte, la **identidad de causa**, como presupuesto de configuración de la cosa juzgada, está referida a los *“motivos que 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”*¹⁶ y consiste en *“la coincidencia de los hechos que fundamentan las pretensiones”*¹⁷ y, por tanto, para concluir en la identidad de causa en un proceso es indispensable que *“los fundamentos fácticos y jurídicos de la pretensión sean los mismos”*¹⁸.

Entonces, el último de los presupuestos de configuración de la cosa juzgada alude a la **identidad de objeto**, la cual *“consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia”*¹⁹ o -lo que es igual- *“que la petición en los dos procesos sea la misma”*²⁰.

Sobre el particular debe tenerse en cuenta que *“las pretensiones no dejan de ser coincidentes porque los medios propuestos para satisfacerlas no sean los mismos, pues (...) el ámbito de protección de los derechos colectivos no está dado por un único y específico medio a menos que se demuestre que los medios alternativos existentes son ineficaces y que la amenaza o el riesgo contingente está directamente asociado al medio que se echa de menos”*²¹.

Tampoco puede dejarse de lado que la identidad de objeto no está determinada en todos los casos por la identidad en cuanto al derecho colectivo reclamado, pues bien puede suceder que, de acuerdo con las particularidades del caso concreto, *“el hecho de que en la demanda objeto de estudio se hubiese invocado otro derecho colectivo no modifica las pretensiones de la demanda ni la convierten en una nueva causa petendi”*²².

Entonces para determinar si en el caso concreto se configura la cosa juzgada respecto del proceso de acción popular decidida por el H. Consejo de Estado con radicado 25000231500020030253001 y la que se debate en esta instancia, para lo cual el Despacho se vale del 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

¹⁵ Sentencia C-622 de 2007.
¹⁶ Sentencia del 11 de diciembre de 2003, expediente AP-1652, Sección Tercera.
¹⁷ Sentencia del 16 de octubre de 2003, expediente AP-104, Sección Quinta.
¹⁸ Sentencia del 30 de marzo de 2006, expediente AP-27, Sección Primera.
¹⁹ Sentencia del 11 de diciembre de 2003, expediente AP-1652, Sección Tercera.
²⁰ Sentencia del 6 de octubre de 2005, expediente AP-505, Sección Primera.
²¹ Sentencia del 31 de mayo de 2007, expediente AP-1093, Sección Primera.
²² Sentencia del 16 de octubre de 2003, expediente AP-104, Sección Quinta.

Derechos Colectivos Invocados	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 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	<i>Restitución y recuperación del espacio público</i>	<i>Restitución y recuperación del espacio público</i>

Así las cosas, tal como se aprecia en el cuadro precedente, surge de la anterior constatación que entre la citada acción popular que fue decidida por el H. Consejo de Estado ya transliterada, 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.

Corolario con lo anterior, a esta juzgadora no le queda otra alternativa que declarar que en el presente asunto se configura la carencia de objeto por hecho superado, respecto de la presente acción constitucional. Igualmente que nos encontramos frente a un asunto cuya causa y objeto, ya fueron debatidos por el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por ende se declarará probada la excepción de cosa juzgada planteada por este Despacho.

7. DE LA CONDENA EN COSTAS

De conformidad con lo indicado por 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 y de un análisis de la actuación asumida por las partes y en el sub examine el Despacho no evidencia acción alguna que haya impedido el curso normal del proceso; en consecuencia, no existe fundamento para condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

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.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.


JAZMÍN DEL SOCORRO ESLAIT MASSON
JUEZA

