

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.- ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la Policía Nacional – Policía Metropolitana de Bogotá, y el Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Gobierno - Alcaldía Local de Santa Fe y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP contra la sentencia proferida el veinte (20) de junio de dos mil veinticuatro (2024) por el Juzgado Sesenta y Seis (66) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá.

SENTIDO DE LA DECISIÓN

1. Es del caso modificar el fallo de primera instancia, por las razones que se expresan en la presente providencia.

1. ANTECEDENTES

1.1. Demanda.

2. El señor Diego Jesús Camargo Bernal presentó el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, por considerar amenazado los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y al goce de un ambiente sano.

1.1.1. Pretensiones

3. Con la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

“

(...)

SEGUNDO: Declararse la vulneración de los derechos colectivos, por parte de la alcaldesa DE BOGOTÁ Claudia López y del alcalde local DE SANTAFE Diego Fernando Herrera consagrados en La Constitución Política De Colombia Y En El Artículo 4 Literal De La Ley 472 De 1998.

A- Artículo 79 de la constitución política de Colombia, Derecho Al Goce De Un Ambiente Sano.

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

B –Artículo 82 De La Constitución Política De Colombia, Derecho Al Goce Del Espacio Público.

C- Articulo333 De La Constitución Política De Colombia, El Derecho A La Libre Competencia Económica.

TERCERO: (...) Por estas razones solicito se le ordena la alcaldesa de Bogotá Claudia López y al alcalde local de SantaFé Diego Fernando Herrera Rojas la inmediata recuperación y restitución del espacio público ubicado entre la avenida caracas y la carrera décima, entre la calle novena y la avenida Jiménez, teniendo en cuenta las siguientes direcciones.

a- La calle decima. Entre La carrea 10 y la avenida caracas b-

b- La calle 11. Entre la carrea 10 y la avenida caracas c-

c- La calle 12. Entre la carrea 10 y l avenida caracas d-

d- El parque de la mariposa ubicado entre la calle 12 y la avenida Jiménez y entre la carrea 11 y la carrea 12

e- La avenida Jiménez costado sur ubicado entre. La carrea 10 y la avenida caracas Las siguientes carreras a- La carrera 10. Entre la calle 10 y la avenida Jiménez b- - La carrera 11. Entre la calle 10 y la calle 12 c- - La carrera 12. Entre la calle 10 y la avenida Jiménez d- - La carrea 12 a. Entre la calle 10 la calle 11

e- - La carrera 13. Entre la calle 9 y la avenida Jiménez f- La avenida caracas costado oriental. Entre la calle 10 y la avenida Jiménez

Su devolución a todos los ciudadanos para su goce y disfrute. Cesar la Vulneración De Los Derechos Colectivos, Al Goce Del Espacio Público, El Derecho A Un Ambiente Sano Y El Derecho A La Libre Competencia Económica, que de acuerdo a la jurisprudencia de la honorable corte constitucional y a la normatividad vigente cumpla con la recuperación de la invasión ilegal del espacio público del sector de san Victorino.”

1.1.2. Hechos

4. Indica que, desde el mes de enero de 2020, en el sector de San Victorino, barrio Santa Inés, se ha evidenciado la explotación ilegal e invasión descontrolada del espacio público por parte de diversos comerciantes informales que no corresponden a población en condición de vulnerabilidad. Esta situación ha generado una problemática grave para el sector, pues las vías se encuentran bloqueadas y se dificultan los accesos a locales y centros comerciales.

5. Que la ocupación ilegal del espacio público ha propiciado la proliferación de actividades asociadas a prostitución, atracos constantes, hurto mediante cosquilleo, consumo y expendio de drogas y alcohol, así como la imposibilidad de tránsito vehicular y la afectación de las labores de cargue y descargue de mercancías.

6. Que el 25 de agosto de 2020 se llevó a cabo una reunión con el Secretario de Gobierno Distrital, en la cual se solicitó la implementación de una política pública integral acompañada de oferta institucional para garantizar la recuperación del espacio público. Con tal propósito se acordó la instalación de mesas de trabajo.

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

7. Durante los años 2020 y 2021, en reiteradas oportunidades, se radicaron peticiones ante la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Alcaldía Local de Santa Fe, con el fin de conocer los avances de dichas mesas de trabajo y las políticas públicas proyectadas para la intervención del sector de San Victorino.

8. El 2 de agosto de 2023 tuvo lugar una mesa técnica en el Centro Comercial Visto. En esta reunión, funcionarios de la Alcaldía Local informaron sobre un cronograma destinado a la recuperación del espacio público y se comprometieron a iniciar la intervención del sector de San Victorino el 14 de agosto de esa misma anualidad.

9. Según lo manifiesta la parte actora, a la fecha persisten incumplimientos en los cronogramas establecidos para la intervención del sector. Tampoco se han definido políticas públicas claras y determinantes que permitan establecer el procedimiento de recuperación del espacio público en San Victorino.

1.2. Audiencia de pacto de cumplimiento.

10. Se realizó el 5 de marzo de 2024 y se declaró fallida por falta de fórmula de arreglo.

1.3. Sentencia de primera instancia

11. El a quo en sentencia del 20 de junio de 2024 lo siguiente:

“PRIMERO: NEGAR el amparo de los derechos colectivos a la libre competencia económica y al goce de un ambiente sano, por no haberse demostrado su vulneración a amenaza.

SEGUNDO: CONCEDER el amparo del derecho colectivo al goce del espacio público, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: DECLARAR que el Distrito Capital de Bogotá – Alcaldía Local de Santa Fe, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, el Instituto para la Economía Social -IPES y la Policía Metropolitana de Bogotá vulneran el derecho colectivo al goce del espacio público.

CUARTO: ORDENAR al Distrito Capital de Bogotá – Alcaldía Local de Santa Fe, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, el Instituto para la Economía Social -IPES y la Policía Metropolitana de Bogotá, para que en el término de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, efectúen las labores de preservación y recuperación del espacio público del sector de San Victorino de esta ciudad, en ejercicio de la función de policía, adelantando la actuación administrativa contemplada en el Decreto Distrital 098 de 2004 y, en todo caso, respetando los lineamientos de la Corte Constitucional, especialmente lo contemplado en la sentencia C-211 de 2017.

Para el efecto deberán de manera coordinada adoptar planes y políticas ciertas y determinables que establezcan la ruta de acción con el fin de recuperar el espacio público del sector de San Victorino y que garantice en

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

todo caso la implementación de políticas públicas de reubicación y formalización económica de los vendedores informales del sector.

QUINTO: *Sin condena en costas.*

SEXTO: *Póngase en conocimiento de los interesados la presente decisión a través de medios digitales.*

SÉPTIMO: *REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.*

OCTAVO: *INFORMAR que contra la presente providencia procede el recurso de apelación, según lo señalado en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998.”*

12. Las anteriores determinaciones se basaron en las siguientes consideraciones:

13. En primer lugar, frente a la alegada vulneración de los derechos colectivos a la libre competencia económica y a un ambiente sano indicó que el actor popular alegó que la ocupación ilegal del espacio público por vendedores informales afecta la actividad comercial del sector al impedir el acceso normal a los establecimientos formales y alterar la dinámica del mercado. Sin embargo, el Juzgado recordó que la libre competencia económica, como derecho colectivo, requiere que el perjuicio tenga una dimensión social verificable, más allá del interés individual del demandante.

14. Pese a lo sostenido por el actor, no se aportó prueba alguna que demostrara afectación real y colectiva a la libre competencia económica. La parte actora se limitó a apreciaciones subjetivas o a señalar hipotéticas oportunidades de negocio frustradas, lo cual no satisface la carga probatoria exigida por la Ley 472 de 1998. En consecuencia, no se configuró vulneración ni amenaza cierta sobre este derecho colectivo.

15. De igual forma, respecto del derecho al goce de un ambiente sano, el Juzgado señaló que no obra en el expediente prueba técnica, pericial o documental que permita concluir que la presencia de vendedores informales genera un deterioro ambiental significativo o un riesgo comprobado para la salubridad pública. Por tanto, tampoco se acreditó vulneración de este derecho.

16. Frente al derecho colectivo al goce del espacio público, recordó que corresponde a los alcaldes y a las autoridades distritales garantizar la preservación, protección y recuperación de este bien de uso común, conforme a los artículos 82 de la Constitución Política, 35 y 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 y las competencias asignadas a los alcaldes locales por el artículo 86 de la misma norma, modificado por la Ley 2116 de 2021.

17. Asimismo, destacó la obligación de coordinación armónica entre entidades, prevista en la Ley 489 de 1998 y en el Acuerdo Distrital 735 de 2019, para garantizar intervenciones efectivas sobre el espacio público.

18. El Juzgado concluyó que la ocupación indebida del espacio público en San Victorino constituye un fenómeno progresivo que afecta gravemente la movilidad, la convivencia, la seguridad y el uso adecuado del espacio público, sin que se observe

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

una actuación integral, permanente y coordinada de las autoridades distritales para enfrentar dicho problema.

19. Ahora bien, en relación con el principio de confianza legítima y vendedores informales reiteró la jurisprudencia constitucional relativa al principio de confianza legítima, según la cual la recuperación del espacio público debe armonizarse con los derechos fundamentales de los vendedores informales.

20. Recordó que la Corte Constitucional ha señalado que la intervención estatal para la recuperación del espacio público no puede desconocer la situación de vulnerabilidad de los vendedores informales, razón por la cual las autoridades deben estudiar previamente sus condiciones socioeconómicas y abstenerse de imponer medidas abruptas, desproporcionadas o intempestivas. En ese sentido, ha dispuesto que cualquier actuación debe articularse con alternativas reales de reubicación, formalización económica o generación de ingresos, y ha condicionado la aplicación del Código de Policía a la existencia de programas y políticas públicas que garanticen soluciones integrales y respetuosas de los derechos fundamentales. Esta línea jurisprudencial ha sido desarrollada en el ámbito distrital mediante el Decreto 098 de 2004, que establece procedimientos graduales, participativos y garantistas para la recuperación del espacio público.

21. Finalmente, respecto de la situación específica del sector de San Victorino, el Juzgado concluyó que la ocupación indebida del espacio público constituye un fenómeno estructural y progresivo que ha generado afectaciones continuas al goce del espacio público, la seguridad ciudadana, la convivencia, la movilidad, la salubridad y el orden urbano. Pese a las reiteradas solicitudes formuladas por la comunidad ante la Alcaldía Mayor, la Alcaldía Local de Santa Fe, el IPES y el DAEP para la adopción de una política pública integral, las respuestas institucionales resultaron insuficientes y tardías, configurándose una vulneración del derecho fundamental de petición y evidenciándose una falta de intervención eficaz y coordinada frente a un problema público de carácter estructural.

22. Asimismo, concluyó que las autoridades se limitaron a ejecutar operativos temporales y a disponer la presencia de gestores de convivencia, medidas claramente insuficientes frente a la magnitud y persistencia del fenómeno. La ausencia de un plan interinstitucional de intervención sostenida evidenció una omisión administrativa continuada que ha permitido la permanencia de un estado de cosas irregular en detrimento de los derechos colectivos. En consecuencia, y ante la ineficacia de las gestiones ciudadanas, la Sala de instancia consideró procedente impartir órdenes de carácter estructural orientadas a que las entidades distritales formulen e implementen un plan integral, permanente y coordinado para la recuperación y preservación del espacio público.

1.4. Recurso de apelación

1.4.1. Policía Nacional– Policía Metropolitana de Bogotá - Vinculada

23. La Policía Nacional, en su calidad de entidad apelante, expone que la sentencia de primera instancia incurrió en un error al declarar su responsabilidad por la vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público, sin que obre en el

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

expediente prueba alguna que demuestre la existencia de una acción u omisión atribuible a la institución que permita predicar dicha vulneración. Desde la contestación de la demanda, la Policía Nacional allegó un abundante conjunto de soportes documentales que evidencian el despliegue permanente de sus funciones legales y constitucionales en el sector de San Victorino, tales como órdenes de servicio, informes de actividades, campañas de sensibilización, resultados operativos y planes de intervención.

24. No obstante, a pesar de reposar en el expediente suficiente evidencia sobre las actuaciones desarrolladas por la institución, la juez de primera instancia resolvió declarar —en los numerales Tercero y Cuarto de la parte resolutiva— que la Policía Metropolitana de Bogotá, junto con otras entidades distritales, vulneró el derecho colectivo al goce del espacio público, y le impuso la obligación de realizar labores de preservación y recuperación del espacio público en el sector de San Victorino, en el término de un (1) año, en coordinación con la Alcaldía Local de Santa Fe, el DADEP y el IPES, en los términos del Decreto Distrital 098 de 2004 y la jurisprudencia constitucional, particularmente la sentencia C-211 de 2017.

25. Frente a ello, resulta necesario precisar que la recuperación y restitución del espacio público no constituye una competencia atribuida a la Policía Nacional, sino a la Administración Distrital —Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía Local de Santa Fe, DADEP e IPES— conforme al marco normativo vigente. La Policía Nacional cumple funciones de apoyo en materia de seguridad y convivencia, tal como se demuestra en los resultados operativos aportados al proceso, pero carece de facultades jurídicas para diseñar e implementar políticas públicas de reubicación, formalización o intervención socioeconómica, las cuales constituyen la verdadera respuesta estructural requerida para enfrentar esta problemática.

26. Adicionalmente, la sola aplicación de la Ley 1801 de 2016 se ha mostrado insuficiente para atender un fenómeno de carácter social y estructural, pues la imposición de medidas correctivas o comparendos no soluciona la problemática, máxime cuando muchas de las personas vinculadas a actividades informales no portan documentos de identidad ni cuentan con alternativas económicas distintas. La propia Corte Constitucional, en la sentencia T-043 de 2015, ha advertido que el Estado no puede recurrir a políticas perfeccionistas o sancionatorias que desconozcan la autonomía individual, el pluralismo y la dignidad humana.

27. A lo anterior debe agregarse lo previsto en el Decreto Distrital 493 de 2023, que reafirma que la administración y aprovechamiento económico del espacio público corresponde a la Administración Distrital, bajo criterios de articulación interinstitucional, participación ciudadana y sostenibilidad. En el mismo sentido, el Decreto asigna al IPES la función de gestor de la actividad de ventas informales, estableciendo lineamientos específicos para su regulación, acompañamiento y eventual formalización.

1.4.2. Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Gobierno - Alcaldía Local de Santa Fe y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

28. En el recurso de apelación, estas entidades controvieren la decisión del a quo al declarar vulnerado el derecho colectivo al espacio público por supuestas acciones u omisiones atribuibles a la Secretaría Distrital de Gobierno, la Alcaldía Local de Santa Fe y el DADEP. Se alega, con fundamento en el acervo probatorio, la inexistencia de un nexo causal que permita imputar responsabilidad a estas entidades frente a la ocupación del espacio público en el sector de San Victorino.

29. Sostienen que, tal como se expuso desde la contestación de la demanda y como incluso lo reconoce la propia sentencia apelada, se han desplegado acciones administrativas encaminadas a atender la problemática, entre ellas jornadas de sensibilización, mesas de trabajo, acuerdos de acción colectiva con los vendedores informales y actividades de articulación interinstitucional. No obstante, destaca que la adopción y ejecución de alternativas de reubicación y formalización económica de los vendedores informales es de competencia exclusiva del Instituto para la Economía Social —IPES—, conforme lo dispone el artículo 79 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, que le atribuye la función de diseñar y ejecutar programas dirigidos a ofrecer alternativas al sector de la economía informal, incluyendo la reubicación de actividades en el espacio público.

30. Indican que, sin el cumplimiento previo de las obligaciones a cargo del IPES, la Alcaldía Local no puede proceder a la recuperación material del espacio público sin vulnerar el marco normativo del Código Nacional de Policía y Convivencia —Ley 1801 de 2016—, especialmente lo previsto en su artículo 140, interpretado por la Corte Constitucional en la sentencia C-211 de 2017, que exige que antes de cualquier acción de control o desalojo se ofrezcan programas reales de reubicación o alternativas laborales formales.

31. A partir de ello, afirman que las entidades del nivel central no han incurrido en omisión alguna, sino que han actuado dentro del marco de sus competencias, desplegando acciones acordes a sus posibilidades institucionales y a los limitantes estructurales de la problemática. Por tanto, una adecuada valoración probatoria no podía conducir, como lo hizo el a quo, a atribuirles responsabilidad como causantes de la vulneración del derecho colectivo al espacio público.

32. En línea con la doctrina sobre responsabilidad estatal, señalan que para que exista condena debe demostrarse que la conducta de la entidad demandada es la causa eficiente del daño o riesgo alegado. En este caso, dicha causa no deriva de las actuaciones de la Secretaría Distrital de Gobierno, la Alcaldía Local de Santa Fe o el DADEP, dado que la afectación proviene de factores estructurales y de la falta de implementación plena de las medidas que corresponden legalmente al IPES, particularmente en materia de reubicación y formalización de vendedores informales.

33. Finalmente, advierten que, conforme al marco legal y jurisprudencial aplicable, no puede imputarse responsabilidad a las entidades del nivel central por la supuesta vulneración del derecho colectivo al espacio público cuando no existe nexo de causalidad entre su actuación y el daño alegado, y cuando su intervención está condicionada a competencias compartidas y a la necesaria coordinación con el IPES y otros órganos distritales. En consecuencia, la sentencia apelada incurre en un error valorativo al extender la imputación de responsabilidad a estas entidades sin la existencia de los presupuestos fácticos y jurídicos que lo soporten.

34. Por otra parte, alegó falta de legitimación en la causa por pasiva, pues indicó que, de conformidad con los argumentos previamente expuestos, las entidades del nivel central del Distrito Capital sostienen que tampoco están llamadas a responder por la presunta puesta en peligro o vulneración del derecho colectivo al espacio público. Ello debido a que, respecto de ellas, no se configura la legitimación en la causa por pasiva, entendida como la calidad que habilita a una entidad para intervenir en el proceso y contradecir las pretensiones en su condición de sujeto de la relación jurídica sustancial.

35. Que el Consejo de Estado ha precisado que la legitimación en la causa “alude a la relación procesal existente entre demandante —legitimado en la causa de hecho por activa— y demandado —legitimado en la causa de hecho por pasiva—, nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio, facultando a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del proceso y ejercer sus derechos de defensa y contradicción”. Igualmente, esa Corporación ha indicado que la legitimación por pasiva exige demostrar la existencia de una relación jurídica sustancial entre la conducta atribuida y el daño alegado (Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, Rad. 52001-23-31-000-1997-08625-01).

36. Que, en la misma línea, la Corte Constitucional ha sostenido que la legitimación pasiva constituye la facultad procesal que permite al demandado controvertir la pretensión material formulada en su contra. Ha señalado que, aun tratándose de procesos sumarios como la acción de tutela, ello no implica desconocer los principios de legalidad y contradicción. Por tanto, “cuando del trámite procesal se deduce que el demandado no es responsable del menoscabo de los derechos fundamentales del actor, no puede, bajo ninguna circunstancia, concederse la tutela en su contra”, puesto que dicha legitimación se rompe cuando la conducta imputada no es la causa de la vulneración o cuando el demandado carece de competencia para la actuación exigida (Sentencias T-519 de 2001 y T-1001 de 2006).

37. A partir de estos criterios jurisprudenciales, las entidades del nivel central afirman que no existe legitimación en la causa por pasiva, ya que la presunta afectación del derecho colectivo al espacio público no deriva de su conducta ni de omisiones atribuibles a ellas, y porque, funcionalmente, no les corresponde ejecutar las medidas estructurales de reubicación o formalización de vendedores informales, que recaen en otras entidades distritales. Tampoco existe prueba de que sus actuaciones sean la causa eficiente del daño cuya protección se invoca.

38. En consecuencia, al no acreditarse una relación jurídica sustancial entre la actuación de las entidades representadas y la supuesta vulneración del derecho colectivo al espacio público, resulta improcedente atribuirles responsabilidad dentro de esta acción popular, configurándose así una evidente falta de legitimación en la causa por pasiva.

39. Finalmente, alegó que el Juzgado carece de competencia para conocer y decidir el asunto en primera instancia, en la medida en que la controversia involucra a una entidad del orden nacional, como lo es la Policía Nacional, circunstancia que determina la competencia funcional en cabeza del Tribunal Administrativo.

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia.

1.5.1. Diego Jesús Camargo Bernal

40. En síntesis, indico que la situación en San Victorino evidencia una invasión progresiva, masiva e ilegal del espacio público por parte de vendedores informales, fenómeno que ha deteriorado gravemente las condiciones de movilidad, seguridad, salubridad y ejercicio de la libre competencia económica de los comerciantes formales. A su juicio, esta problemática constituye una vulneración sistemática y continua de los derechos colectivos al goce del espacio público, al ambiente sano y a la libre competencia, previstos en los artículos 79, 82 y 333 de la Constitución Política.

41. Señala que, pese a la obligación legal y jurisprudencial de diseñar e implementar una política pública integral para la recuperación del espacio público, las entidades distritales —en particular la Secretaría de Gobierno, el IDPAC, el IPES, el DAEP y la Alcaldía Local— han limitado su actuación a la firma de pactos, acuerdos y manuales de convivencia. Estos instrumentos, según afirma, no cumplen los estándares exigidos por la Corte Constitucional, pues son contrarios al marco jurídico vigente, no garantizan reubicaciones dignas y, por el contrario, incentivan la permanencia y expansión del comercio informal en zonas ya declaradas como espacio público recuperado.

42. El actor afirma que la administración ha desconocido los criterios jurisprudenciales sobre reubicación digna, confianza legítima y enfoque diferencial establecidos en sentencias como la T-772 de 2003, C-211 de 2017 y C-489 de 2019. También destaca que el IPES no presentó la caracterización técnica y actualizada de los vendedores informales del sector, incumpliendo los parámetros de la Ley 1988 de 2019 y del Acuerdo Distrital 812 de 2021. De igual forma, advierte que los consejos y mesas locales de vendedores informales terminan siendo espacios de revictimización, capturados por actores con intereses económicos que profundizan la informalidad.

43. Alega que las actuaciones del distrito han generado incluso procesos de desplazamiento forzado de vendedores de condición vulnerable hacia zonas periféricas, sin oferta institucional real, creando cinturones de pobreza y escenarios de inseguridad en los alrededores del Tercer Milenio, la Carrera Décima y la Avenida Caracas. Sostiene que esta inacción —o acción contraria al orden jurídico— ha favorecido la presencia de organizaciones criminales, expendio de drogas, consumo de alcohol y prostitución, lo que afecta directamente la actividad económica formal y la seguridad ciudadana.

44. Finalmente, argumenta que todos los pactos, acuerdos y estrategias del distrito carecen de sustento legal, desconocen el artículo 140 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia, contradicen la jurisprudencia constitucional y vulneran de manera reiterada los derechos colectivos de los comerciantes formales. Por ello solicita la protección judicial de los derechos al ambiente sano, al goce del espacio público y a la libre competencia económica, así como la adopción de medidas reales, integrales y ajustadas a la Constitución para garantizar la recuperación efectiva y sostenible del espacio público en el sector de San Victorino.

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

1.5.2. Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Gobierno - Alcaldía Local de Santa Fe y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP

45. Reiteró los argumentos expuestos en la alzada y solicitó que se revoque el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado 66 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C., y que, en su lugar, se desestimen las pretensiones de la demanda, profiriéndose la decisión que en derecho corresponda conforme a los fundamentos desarrollados tanto en la contestación como en el recurso de apelación interpuesto oportunamente, absolviendo así a sus representadas.

46. De manera subsidiaria, solicitó que en el evento en que no prospere la solicitud principal, pidió que se decrete la nulidad advertida dentro del trámite, con el fin de garantizar el respeto de las garantías procesales y la correcta aplicación del ordenamiento jurídico.

1.5.3. Policía Nacional – Policía Metropolitana de Bogotá - Vinculada

47. Guardó silencio.

1.6. Concepto del Ministerio Público

48. Guardó silencio.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

49. Le corresponde a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conocer privativamente de la segunda instancia de las acciones populares que se tramitan ante los Juzgados Administrativos, en los términos del artículo 153 de la ley 1437 de 2011¹.

2.2. Problema jurídico

50. Le corresponde a esta Corporación determinar si, a la luz de los argumentos expuestos en el recurso de apelación, debe confirmarse, modificarse o revocarse la sentencia proferida por el Juzgado Sesenta y Seis (66) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C., mediante la cual se amparó el derecho colectivo al goce del espacio público en el sector de San Victorino.

2.3. Repuesta al problema jurídico

¹**Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos

10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

51. La sentencia de primera instancia será modificada respecto de los ordenamientos impartidos a las autoridades accionadas, con excepción de la Policía Metropolitana de Bogotá, conforme se explicará de manera detallada en las consideraciones posteriores.

52. Así las cosas, para resolver de manera integral el problema jurídico planteado en sede de apelación, será preciso establecer:

53. En primer lugar, deberá establecerse si el a quo incurrió en error al afirmar la existencia de un nexo causal entre los hechos descritos en la demanda y las actuaciones —u omisiones— del Distrito Capital de Bogotá, específicamente de la Secretaría Distrital de Gobierno, la Alcaldía Local de Santa Fe y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP.

54. Del mismo modo, será preciso analizar si se configura una eventual falta de legitimación por pasiva respecto de dichas entidades del orden distrital y si el juez de primera instancia contaba con la competencia funcional para conocer y decidir la acción popular en esa etapa procesal.

55. Finalmente, corresponderá determinar si se acreditó en el expediente la vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público por acción u omisión de la Policía Nacional, entidad que fundamenta su defensa en la ausencia de medios probatorios que permitan inferir su participación, responsabilidad o grado de intervención en los hechos que dieron origen a la acción popular.

2.4. La acción popular

56. La acción popular, consagrada en el inciso 1º del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

57. La Ley 1437 de 2011 dentro de los medios de control consagró el de "Protección de los derechos e intereses colectivos", en los siguientes términos: "Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible".

58. Esta acción es el mecanismo jurídico que tiene la comunidad afectada, para que de forma rápida y sencilla se proceda a ordenar la protección de sus derechos colectivos, cuando han sido vulnerados o amenazados.

59. En tal sentido, la primera condición para la procedencia de la acción popular, tiene que ver con que ésta se encamine o pretenda la defensa de los derechos e intereses colectivos; en ese sentido, el artículo 88 constitucional de manera expresa señala que el patrimonio público, la moralidad administrativa, el espacio público, la

seguridad y la salubridad pública son derechos colectivos y por tanto pueden protegerse por medio de la acción popular.

60. De tal manera que este medio procesal tiene unos fines de defensa y protección de los derechos e intereses colectivos desde que se vislumbra una amenaza de lesión para que no se concrete el daño, pasando por una etapa intermedia de carácter cautelar para que cese la vulneración o el agravio, llegando, por último, a la de índole restaurativo, en tanto lo que sigue una vez el hecho dañino se ha consumado, es regresar las cosas a su estado anterior, en tanto ello sea posible, que no siéndolo, surge en su lugar la obligación de reparar acudiendo al débito secundario, al subrogado pecuniario o a la indemnización compensatoria de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.

61. Así, la acción popular no tiene carácter residual y por consiguiente puede coexistir con otras acciones ordinarias, es más, por el carácter prevalente y especial que tienen las acciones populares, se impone la actuación oficiosa del juez de conocimiento del trámite procesal, con tal de garantizar la protección eficaz de los derechos colectivos, acudiendo si es el caso a la aplicación del principio *fura novit curia*, para procurar inclusive la defensa de derechos e intereses colectivos no invocados en la demanda pero cuya amenaza o vulneración se ponga al descubierto durante el trámite procesal, estándose permitido al fallador emitir fallos ultra y extra petita, aspectos, estos últimos, en los que comparte similitudes y puntos de contacto con la acción de tutela, pues la una, tanto como la otra, no se satisfacen sino con la protección eficaz, desde el ámbito del derecho sustancial, de los derechos afectados.

62. Por tanto, la actividad de las partes debe procurar ser lo más diligente que sea posible, y leal, pues son ellas las que conocen los hechos y son ellas también las que están en posibilidad real de fijar con sus dichos y los medios de comprobación que tengan a su alcance, y que aporten, ese conocimiento al proceso.

63. Por último debe señalarse que estas acciones tienen una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos pre existentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial.

2.5. Pruebas obrantes en el expediente

64. El Juzgado mediante auto de pruebas proferido en audiencia celebrada el 5 de marzo de 2025 decreto los siguientes medios de prueba:

- *Los documentos anexos a la demanda.*
- *Información que reposa en las entidades respecto de las mesas de trabajo y sensibilización realizadas con los comerciantes del sector de San Victorino, con el fin de mitigar la ocupación del espacio público en dicha zona.*
- *Los documentos anexos a la contestación de la demanda por parte de la Policía Metropolitana de Bogotá.*

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

- *Pruebas de oficio decretadas por el Juzgado solicitando al Alcalde Mayor de Bogotá para que señale cuál es la política pública vigente en materia de recuperación del espacio público, específicamente en el sector de San Victorino, en caso de existir, debe advertir cuál es su nivel de implementación; señale de manera clara y concreta cual es el censo y caracterización de los vendedores ambulantes del sector de San Victorino, en caso de que no exista deberá manifestarlo; señale de manera clara y concreta cual es el censo y caracterización de los vendedores ambulantes del sector de San Victorino, en caso de que no exista deberá manifestarlo.*
- *Pruebas de oficio decretadas por el Juzgado solicitando a la Defensoría del Pueblo para que señale si dentro de las alertas tempranas hay alguna referida a la situación de los vendedores ambulantes y del espacio público, específicamente en el sector de San Victorino en la ciudad de Bogotá. Deberá allegar lo solicitado en medio digital y cuenta con 10 días una vez recibido el respectivo oficio.*
- *Pruebas de oficio decretadas por el Juzgado solicitando al comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá para que señale cuáles han sido las actuaciones articuladas con el fin de cumplir las normas relacionadas con el uso del espacio público en el sector de San Victorino en Bogotá. Deberá allegar lo solicitado en medio digital y cuenta con 10 días una vez recibido el respectivo oficio.*

65. Las pruebas recaudadas por el Juzgado serán objeto de valoración por esta Corporación en cuanto resulten pertinentes y necesarias para resolver los aspectos planteados en la alzada, teniendo en cuenta los argumentos de defensa expuestos en los recursos interpuestos.

2.6. Derecho colectivo declarado como vulnerado por parte del Juzgado en primera instancia.

2.6.1. El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

66. Desde la Carta Política se ha dispuesto el deber del Estado en velar por la protección de la integridad del espacio público, y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular², recordando que desde el código civil de 1886, los artículos 674 a 678 ya habían conceptualizado dentro de los bienes de la unión a los de uso público como aquellos cuyo uso pertenecía a todos los habitantes de un territorio, como las calles, plazas, puentes, caminos etc.

67. Desde la ley 9^a de 1989, en su artículo 5, se había definido el espacio público como “el conjunto de inmuebles, 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. Así constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación (...).”.

² Constitución Política, 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”.

68. Por consiguiente, hacen parte del espacio público los andenes, las vías peatonales y vehiculares, las zonas verdes, los puentes peatonales, y todo el conjunto de inmuebles públicos y elementos arquitectónicos y naturales de los bienes privados destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, que trascienden los intereses individuales.

69. En concordancia con lo anterior, la ley 472 de 1998, reguladora de las acciones populares, incluyó como derecho colectivo el goce del espacio público, que surge como desarrollo de la vida urbana, convirtiéndose en un elemento imprescindible para la colectividad, el cual permite el tránsito peatonal, la recreación, el encuentro social y el disfrute a nivel paisajístico, entre otros beneficios.

70. Frente a la definición legal sobre espacio público dada por la ley, el Consejo de Estado, en sentencia del 30 de junio de 2000, M.P. Dr. Daniel Manrique Guzmán, citando la sentencia SU- 360 del 19 de mayo de 1999 de la Corte Constitucional, manifestó:

*“Esta definición amplía conceptualmente sobre la idea de espacio público tradicionalmente entendida en la legislación civil (artículos 674 y 678 C.C.), teniendo en cuenta que no se limita a reducirla a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en la mencionada legislación, sino que extiende el alcance del concepto a todos aquellos bienes inmuebles públicos, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, están destinados a la utilización colectiva. **En otras palabras, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público, es su afectación al interés general y su destinación al uso directo o indirecto en favor de la colectividad, razón por la cual no pueden formar parte de esta categoría, aquellos bienes que son objeto de dominio privado de conformidad con lo establecido por la ley, ni aquellos que son del pleno dominio fiscal de los entes públicos,** (bienes ‘privados’ del Estado).*

En ese orden de ideas, los bienes de uso público son entendidos por las legislaciones colombianas como inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 de la C.P.), lo cual implica que en virtud de su esencia son inapropiables, pues están destinados al uso público y cualquier acto de comercio podría vulnerar el fin para el cual han sido concebidos. La inalienabilidad nació en el siglo pasado y apareció como una regla de origen consuetudinario o jurisprudencial. Ella, junto con la imprescriptibilidad, son medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes de uso público, a efectos de que ellos cumplan el ‘fin’ que motiva su afectación (Marienhoff). Por las razones anteriores, ningún particular puede considerar que tiene derechos adquiridos sobre los bienes de uso público y tampoco podría alegar una posible prescripción adquisitiva de dominio sobre ellos. En efecto, estos bienes están fuera de todas las prerrogativas del derecho privado. En el mismo sentido, la entrega en arrendamiento a personas naturales o jurídicas de carácter privado de instalaciones públicas, destinadas por ejemplo, a la recreación o deporte, no sustraer tales bienes de la calidad de ‘áreas de espacio público’, ni de los límites que por ese motivo les atribuye la ley. En consecuencia, y tal como se ha dicho, ‘los derechos y los intereses privados, sea cual fuere su origen (la ley, la concesión, el acto administrativo, etc.) si entran en conflicto con el interés público, deben subordinarse a éste.

Tomando en consideración las precisiones anteriores, pueden reconocerse como elementos que integran el concepto de espacio público, entre otros los siguientes:

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular (vías públicas), - como por ejemplo las calles, plaza, puentes y caminos

Las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, - léase estadios, parques y zonas verdes, por ejemplo-.

Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, - es decir andenes o demás espacios peatonales-.

Las fuentes agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado. Las áreas necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos o para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones.

Las áreas para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje.

Los elementos naturales del entorno de la ciudad.

Lo necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como la de sus elementos vegetativos, arenas y corales.

En general, todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo

En todo caso, no existiendo bienes de uso público por 'naturaleza' y siendo tal destinación un mero concepto jurídico, -modificable según las necesidades-, la noción de espacio público igualmente resulta contingente y dependiente de lo que fije como tal el legislador (Marienhoff).

Ahora bien, en el uso o administración del espacio público, las autoridades o los particulares deben propender, no sólo por la protección de la integridad del mismo y su destinación al uso común, sino también, - atendiendo el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos - , por facilitar el adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a estos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad.

En vista de todo lo anterior, la afectación de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas, no podrá ser determinado sino por los Concejos o Juntas Metropolitanas, (o las Juntas Administradoras Locales), de conformidad con el artículo 6º de la citada Ley 9º de 1989, 'de lo cual se desprende que su disponibilidad no puede quedar librada a la voluntad de los particulares ni a la decisión de organismos administrativos a los cuales no se confía por la Constitución, la responsabilidad atinente a la definición, planificación y regulación de su uso'. Por supuesto que esto no limita el cumplimiento de las obligaciones de policía, señalados por normas." (Negrillas fuera de texto).

71. De manera, que es claro el deber constitucional del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular, y cuya responsabilidad recae en las entidades estatales facultadas para este fin, que deben propender y garantizar su correcto manejo y uso.

2.7. Análisis de los argumentos de la apelación

2.7.1. Inexistencia de un nexo causal entre los hechos descritos en la demanda y las actuaciones —u omisiones— del Distrito Capital de Bogotá, Secretaría Distrital de Gobierno, la Alcaldía Local de Santa Fe y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP.

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

72. Las entidades apelantes cuestionan la decisión del a quo que declaró vulnerado el derecho colectivo al espacio público, afirmando que no existe nexo causal entre sus actuaciones y la ocupación del espacio público en San Victorino. A su juicio, la sentencia atribuye responsabilidad sin sustento probatorio.

73. Sostienen que han realizado múltiples acciones administrativas para atender la problemática —sensibilización, mesas de trabajo, acuerdos con vendedores informales y coordinación interinstitucional—, lo cual demuestra que no existe omisión atribuible a la Secretaría de Gobierno, la Alcaldía Local de Santa Fe o el DADEP.

74. Alegan que la reubicación y formalización económica de los vendedores informales es competencia exclusiva del IPES, según el Acuerdo Distrital 257 de 2006. Sin el cumplimiento previo de estas obligaciones, la Alcaldía Local no puede efectuar recuperaciones materiales del espacio público sin desconocer la Ley 1801 de 2016 y la sentencia C-211 de 2017.

75. Afirman que la afectación del espacio público obedece a causas estructurales y a la falta de implementación de medidas propias del IPES, por lo que no puede imputarse responsabilidad a las entidades del nivel central, que han actuado dentro de sus competencias y posibilidades institucionales.

76. Finalmente, señalan que la ausencia de un nexo causal impide atribuirles la vulneración del derecho colectivo al espacio público, por lo que la sentencia apelada incurre en un error al imputarles responsabilidad sin fundamento fáctico ni jurídico.

2.7.2. Posición de la Sala

Competencia Funcional del Alcalde Mayor y autoridades del orden distrital en Materia de Espacio Público.

77. De conformidad con las pretensiones formuladas en la presente acción popular, resulta necesario examinar el marco normativo que regula las competencias de las autoridades distritales encargadas de la protección de los derechos colectivos invocados con la demanda.

78. En primer lugar, el artículo 16, numeral 2, de la Ley 62 de 1993 señala que es atribución del alcalde: *“Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante.”*

79. Adicionalmente, la Ley 136 de 1994, en su artículo 91, literal h, numeral 1, dispone que una de las funciones del alcalde es: *“Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.”*

80. A su turno, el artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993, modificado por el artículo 11 de la Ley 2116 de 2021, estableció como atribuciones de los alcaldes locales, las siguientes.

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

“1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, las demás normas nacionales aplicables los acuerdos distritales y locales y las decisiones de las autoridades distritales. (...)

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

13. Coordinar la participación ciudadana en la localidad y de la articulación entre los procesos de participación ciudadana y la toma de decisiones del gobierno distrital.”.

81. Por su parte, el Acuerdo 735 de 2019, dispuso como competencia de los Alcaldes Locales.

“ARTÍCULO 6 – Competencia de los Alcaldes Locales. Además de las atribuciones establecidas en el artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993 y las demás que le sean delegadas o asignadas, corresponderá a los Alcaldes Locales, en relación con la aplicación de las normas de policía y convivencia:

1. Realizar los operativos de inspección y vigilancia que buscan garantizar la seguridad y convivencia en el territorio de su localidad, con la coordinación de la Subsecretaría de Gestión Local, o la dependencia que haga sus veces en la Secretaría Distrital de Gobierno.

2. Articular con las demás Autoridades de Policía para que se adopten las medidas administrativas y de Policía que correspondan para garantizar la protección, recuperación y conservación del espacio público y del ambiente.”.

82. En este contexto, resulta pertinente destacar la sentencia C-117 de 2006 de la Corte Constitucional, la cual establece una clara distinción entre las nociones de poder, función y actividad de policía.

83. En dicha providencia, la Corte precisó que el poder de policía corresponde, como regla general, al Congreso de la República, aunque también puede ser ejercido de forma residual por los órganos colegiados de los niveles departamental y municipal, como las asambleas y los concejos. Su finalidad es la expedición de normas generales que regulan y delimitan el ejercicio de los derechos fundamentales.

84. En consideración de lo expuesto, la Sala observa que la orden impartida por el a quo al Distrito Capital de Bogotá —por intermedio de la Alcaldía Local de Santa Fe, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) y el Instituto para la Economía Social (IPES)— para que, en el término de un (1) año contado desde la ejecutoria de la sentencia, adelanten las labores de preservación y recuperación del espacio público en el sector de San Victorino, se ajusta al marco constitucional y legal, pues dicha actuación debe realizarse en ejercicio de la función de policía, conforme al procedimiento previsto en el Decreto Distrital 098 de 2004 y siguiendo los lineamientos fijados por la Corte Constitucional, particularmente los establecidos en la sentencia C-211 de 2017.

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

85. En tal sentido, esta Sala encuentra acertada la orden dirigida a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Alcaldía Local de Santa Fe, por cuanto el nexo causal deviene no solo de los hechos probados de invasión al espacio público, sino además de la previsión legal y reglamentaria, concretamente, el numeral 16 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 impone al Alcalde Mayor la obligación de velar por el respeto del espacio público y su destinación al uso común.

86. En tal sentido la norma prevé:

“ARTICULO 38. ATRIBUCIONES. Son atribuciones del alcalde mayor:

(...)

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

87. A su vez, el numeral 7 del artículo 86 del mismo estatuto asigna a los Alcaldes Locales la competencia para dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para su protección, recuperación y conservación.

88. Al respecto, el marco normativo indicado precisa:

“ARTICULO 86. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo 11 de la Ley 2116 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde a los alcaldes locales:

(...)

7. *Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas; Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.”*

89. Por tanto, en virtud del principio de colaboración armónica entre entidades distritales y atendiendo a que la problemática de San Victorino desborda las capacidades de una sola dependencia, resulta razonable que la Alcaldía Mayor y las Alcaldías Locales —como máximas autoridades administrativas del Distrito y de las Localidades— asuman la conducción y coordinación de las actuaciones ordenadas.

90. De igual forma, siendo el IPES la entidad competente para definir, diseñar y ejecutar programas dirigidos a ofrecer alternativas a los sectores de la economía informal, conforme a los planes de desarrollo y a las políticas distritales, su participación es indispensable para garantizar soluciones estructurales.

91. Ahora bien, continuando en lo que respecta al nexo de causalidad cuestionado por las entidades apelantes, se advierte que con la demanda se aportó material fotográfico que permite constatar la presencia reiterada y progresiva de ocupación informal del espacio público en el sector de San Victorino. En particular, la Sala resalta las imágenes que muestran la instalación de ventas informales sobre andenes y zonas destinadas a la circulación peatonal, la obstrucción de accesos a establecimientos de comercio y la apropiación no autorizada de áreas reservadas al uso común. Dichos registros gráficos, valorados en conjunto con el acervo probatorio, resultan relevantes

PROCESO No.:
MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADA:
ASUNTO:

11001-33-43-066-2023-00314-01
DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

para acreditar la persistencia del fenómeno, la magnitud de la afectación y la insuficiencia de las medidas adoptadas por las autoridades con competencia en materia de preservación y recuperación del espacio público.



PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA



92. Por su parte, la Policía Metropolitana de Bogotá, mediante el comunicado oficial GE-2024-007114-SEGEN, expuso diversas actuaciones articuladas entre la Estación de Policía de Santa Fe y las autoridades político-administrativas orientadas a la regulación y recuperación del espacio público en el sector de San Victorino. Entre ellas se destaca la implementación y aplicación de la Ley 1801 de 2016 —Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana—; la articulación con el procedimiento de inscripción en el Registro Individual de Vendedores Informales (RIVI) y el proceso de carnetización previsto en la Resolución 034 de 2016; la realización de reuniones de coordinación con gremios de vendedores formales e informales y entidades como ASO San Victorino, ASO San Diego, DADEP, UAEESP, IPES y la propia Policía Nacional; el acompañamiento a las labores de restructuración y delimitación del espacio público en la plazoleta de San Victorino; la recuperación del espacio público peatonal mediante la imposición de comparendos por invasión del espacio público conforme al artículo 140 numeral 4 del Código Nacional de Policía; el retiro de vendedores informales de alimentos y de elementos utilizados para su preparación; la incautación de mercancía instalada irregularmente en vías públicas cercanas al centro comercial Nuestro San

PROCESO No.:
MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADA:
ASUNTO:

11001-33-43-066-2023-00314-01
DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Victorino; y diversas intervenciones de control, recuperación y delimitación en puntos críticos como la carrera 10 con calles 9 y 10, incluyendo el retiro de habitantes de calle y cambuches estacionarios.



PROCESO No.:
MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADA:
ASUNTO:

11001-33-43-066-2023-00314-01
DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA



93. Asimismo, del análisis conjunto de las pruebas decretadas y practicadas en primera instancia, se observa que las entidades accionadas han adelantado ciertas actuaciones tendientes a mitigar la afectación del espacio público en el sector de San Victorino, tales como jornadas de sensibilización, operativos interinstitucionales, mesas de trabajo y actividades de acompañamiento a los vendedores informales. No obstante, pese a que dichas iniciativas evidencian una intención institucional de intervenir la problemática, lo cierto es que las medidas adoptadas resultan claramente insuficientes para lograr la recuperación material y sostenida del espacio público, tal como lo exige el marco constitucional y el régimen legal aplicable.

94. Sin embargo, la persistencia de la ocupación del espacio público, la reiteración de los fenómenos asociados al comercio informal no autorizado, así como la ausencia de estrategias integrales y continuas de control, reubicación y formalización, ponen de manifiesto que las acciones desplegadas no han sido eficaces ni proporcionales frente a la magnitud y complejidad de la problemática. En consecuencia, no es posible afirmar que la actuación administrativa adelantada por las entidades accionadas haya sido idónea para garantizar la protección del derecho colectivo, razón por la cual se mantiene la necesidad de adoptar medidas más contundentes, coordinadas y estructurales para asegurar la preservación y recuperación del espacio público en el sector referido.

95. En consecuencia, la Sala estima necesario modificar el ordenamiento cuarto de la sentencia de primera de instancia para que la Alcaldía Mayor implemente, en coordinación con el IPES, una política pública integral que permita mitigar el impacto de las ventas informales y de la comercialización de mercancías en el espacio público, específicamente, —que comprende, entre otros puntos, la calle 10 entre la carrera 10 y la Avenida Caracas; la calle 11 entre la carrera 10 y la Avenida Caracas; la calle 12 entre la carrera 10 y la Avenida Caracas; el Parque de la Mariposa ubicado entre la calle 12 y la Avenida Jiménez y entre las carreras 11 y 12; la Avenida Jiménez costado sur entre la carrera 10 y la Avenida Caracas; así como las carreras 10, 11, 12, 12A y 13 entre los distintos tramos que van desde la calle 9 hasta la Avenida Jiménez, incluyendo la Avenida Caracas costado oriental entre la calle 10 y la Avenida Jiménez—con el fin de enfrentar de manera articulada la ocupación indebida del sector de San Victorino.

2.7.3. Falta de legitimación por pasiva respecto del Distrito Capital de Bogotá, Secretaría Distrital de Gobierno, la Alcaldía Local de Santa Fe y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP.

96. Por otra parte, alegó la existencia de falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que —con base en los argumentos previamente expuestos— las entidades del nivel central del Distrito Capital no estarían llamadas a responder por la presunta puesta en peligro o vulneración del derecho colectivo al espacio público.

97. Sostuvo el ente distrital que, frente a dichas entidades, no se configura la legitimación por pasiva, entendida como la cualidad que habilita a un sujeto para ser llamado al proceso cuando existe una relación directa entre su actuación —u omisión— y los hechos que se señalan como generadores de la afectación colectiva.

2.7.4. Posición de la Sala

98. El artículo 14 de la Ley 472 de 1998 establece que la acción popular se dirige contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión amenace, viole o haya violado el derecho o interés colectivo. En relación con la situación acusada, la acción popular debe dirigirse contra aquellas autoridades públicas o privadas, que tengan la capacidad jurídica para violar el derecho colectivo al goce del espacio público, supuesto que claramente no se advierte respecto de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Alcaldía Local de Santa Fe y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, pues dichas autoridades tienen la obligación legal y reglamentaria de velar por la protección del derecho colectivo

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

al goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público en el Distrito Capital.

99. En efecto, el nexo causal entre los hechos probados de invasión del espacio público y la responsabilidad de las autoridades distritales no solo deriva de la conducta constatada en el expediente, sino también de las competencias expresamente asignadas por el Decreto Ley 1421 de 1993: el numeral 16 del artículo 38 impone al Alcalde Mayor la obligación de garantizar el respeto del espacio público y su destinación al uso común, mientras que el numeral 7 del artículo 86 atribuye a los Alcaldes Locales

100. la facultad de dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, así como contribuir al mantenimiento del orden público en su respectiva jurisdicción.

101. Por su parte, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público —DADEP— tiene como función esencial la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público en el Distrito Capital, así como la administración de los bienes inmuebles distritales y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario. En materia de espacio público, le corresponde administrar los bienes que lo integran, formular políticas, planes y programas orientados a su protección y adecuado uso, asesorar a las autoridades locales en el ejercicio de sus funciones relacionadas con esta materia, y actuar como centro técnico de análisis y desarrollo normativo mediante la preparación de proyectos de ley, acuerdos o decretos que fortalezcan la gestión del espacio público.

102. Asimismo, el DADEP tiene la competencia para instaurar las acciones judiciales y administrativas necesarias para el cumplimiento de sus funciones, coordinar actividades destinadas a prevenir la ocupación indebida del espacio público, promover acciones interinstitucionales para garantizar condiciones adecuadas y seguras para los transeúntes, y desarrollar campañas cívicas y educativas dirigidas a la defensa, recuperación y uso adecuado del espacio público.

103. De igual manera, en coordinación con otras entidades distritales, debe identificar áreas estratégicas para la reubicación de vendedores informales y promover incentivos que contribuyan a la preservación, mejoramiento y ampliación del espacio público en la ciudad.

104. En consecuencia, las entidades distritales sí se encuentran legitimadas para integrar el presente trámite, dada su vinculación directa con las funciones cuyo cumplimiento es indispensable para evitar o mitigar la afectación al derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

2.7.5. Falta de competencia del Juzgado Sesenta y Seis (66) Administrativo del Circuito para conocer en primera instancia de la acción popular.

105. Sostiene el Distrito Capital que la presente actuación adolece de un vicio inubsanable de competencia, toda vez que, conforme a lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —CPACA—, cuando en una acción popular intervienen entidades u

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

organismos del orden nacional, la competencia para conocer en primera instancia recae de manera privativa en los Tribunales Administrativos.

106. En consecuencia, tratándose de un asunto en el cual se demanda la presunta vulneración del derecho colectivo al espacio público y, adicionalmente, se vincula a la Policía Nacional, autoridad claramente perteneciente al nivel nacional, el conocimiento inicial de la causa excede la competencia funcional de los juzgados administrativos.

2.7.6. Posición de la Sala

107. La Sala considera necesario reiterar que, dada la naturaleza constitucional y prevalente del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, la Ley 472 de 1998 establece un régimen especial que faculta al juez para determinar, en el curso del proceso, la imputación de responsabilidad frente a los sujetos cuya actuación u omisión pueda comprometer la protección de los derechos colectivos.

108. En efecto, el artículo 14 de dicha normativa dispone que la acción popular se dirige contra la autoridad pública o particular cuya conducta se estime amenazante o vulneradora del derecho colectivo, y que, cuando exista amenaza o vulneración y se desconozcan inicialmente los responsables, corresponde al juez identificarlos durante el trámite. Esta regla confirma que el proceso no se encuentra limitado estrictamente a los demandados inicialmente señalados, sino que el juez cuenta con plena potestad para vincular a quienes aparezcan durante el trámite procesal como posibles responsables.

Artículo 14º.- Personas Contra Quienes se Dirige la Acción. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.

108. En concordancia con lo anterior, si bien el artículo 17 de la Ley 472 exige que la demanda se dirija contra el presunto responsable “si fuere conocido”, también prevé que, cuando en el curso del proceso se advierta la existencia de otros sujetos con posible responsabilidad, el juez de primera instancia, de oficio, ordenará su citación en los mismos términos del demandado.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.

110. En el caso concreto, la demanda fue presentada contra la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Alcaldía Local de Santa Fe, al estimarse comprometidos los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, y al goce de un ambiente sano.

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

111. En atención a esta configuración fáctica, el Juzgado, mediante auto del 13 de octubre de 2023, admitió la demanda y dispuso la vinculación oficiosa del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, entidad que consideró directamente relacionada con la protección y administración del espacio público.

112. Posteriormente, mediante auto del 21 de noviembre de 2023 y en ejercicio de las facultades oficiales consagradas en la Ley 472 de 1998, el despacho decidió vincular al Instituto para la Economía Social – IPES y a la Policía Metropolitana de Bogotá, dada su intervención material en las dinámicas de control del espacio público y en la implementación de acciones operativas en el sector de San Victorino.

113. Resulta claro que el despacho no vinculó a la Policía Nacional como autoridad nacional, sino a la Policía Metropolitana de Bogotá, cuya actividad —en el marco de la seguridad ciudadana y la protección del espacio público— se desarrolla dentro de la jurisdicción distrital bajo la subordinación del alcalde, quien funge como primera autoridad de policía conforme a los artículos 315 de la Constitución Política y 91 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

114. En ese orden de ideas, aunque la Policía Nacional es formalmente una entidad del orden nacional, su participación en este tipo de procesos obedece al rol operativo que cumple la Policía Metropolitana en el ámbito distrital y a sujeción funcional a las directrices de las autoridades locales.

115. Por consiguiente, la vinculación ordenada por el juez no activa, por sí sola, la competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia, en la medida en que la actuación procesal recaía sobre la Policía Metropolitana de Bogotá y no sobre la entidad nacional. Además, dicha autoridad no fue demandada inicialmente, sino vinculada oficiosamente durante el trámite, circunstancia que tampoco altera la competencia funcional del Juzgado que conoció del asunto en primera instancia.

116. En consecuencia, la Sala concluye que no se configura la alegada falta de competencia por el solo hecho de haberse vinculado a la Policía Metropolitana de Bogotá, toda vez que su comparecencia al proceso se produce en razón de las funciones operativas que desempeña en el ámbito distrital, aun cuando actúe por intermedio de la entidad nacional que detenta la representación legal de la institución policial.

2.7.7. Ausencia de vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público por acción u omisión de la Policía Nacional.

117. La Policía Nacional – Policía Metropolitana de Bogotá sostiene que no puede atribuirsele vulneración alguna del derecho colectivo al goce del espacio público, en tanto ha desplegado todas las acciones que le competen en materia de seguridad y convivencia ciudadana, lo cual se evidencia en los resultados operativos allegados con la contestación de la demanda.

118. Aduce que la recuperación y restitución del espacio público no constituye una función propia de la institución, pues dichas competencias recaen, por mandato constitucional y legal, en la Alcaldía Mayor de Bogotá y en la Alcaldía Local de Santa Fe, autoridades que cuentan con los instrumentos jurídicos y administrativos necesarios

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

para intervenir, recuperar y ordenar el espacio público, así como para diseñar políticas públicas integrales acordes con la complejidad social del fenómeno.

119. Señala que la problemática de ocupación informal no puede ser superada únicamente mediante la aplicación de medidas correctivas previstas en la Ley 1801 de 2016, máxime cuando muchas de las personas intervenidas no portan documentos que permitan establecer plenamente su identidad, y cuando acciones exclusivamente coercitivas resultarían contrarias a los lineamientos fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-043 de 2015.

120. Agrega que el Decreto Distrital 493 de 2023, mediante el cual se reglamenta la administración y el aprovechamiento económico del espacio público en Bogotá, reafirma que la responsabilidad primaria en esta materia recae en otras autoridades del nivel distrital, y no en la Policía Nacional.

2.7.8. Posición de la Sala

121. Al respecto destaca la Sala que la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 8 de abril de 2014, Rad. 76001233100019980003601(29321). Magistrado Ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, que ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material; distinción que se ha expuesto en los siguientes términos:

*“(...) toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante —legitimado en la causa de hecho por activa— y demandado —legitimado en la causa de hecho por pasiva— y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; **la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.***

De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico...”.

*En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, **legitimación material**, pues ésta **solamente es predictable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales**; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta formula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal*

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

*relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra”*²⁴ (Subrayado y negrillas fuera de texto).

122. De acuerdo con lo jurisprudencia antes transcrita, la cual se prohíja en esta oportunidad, la legitimación material en la causa por pasiva exige que la entidad en contra de la cual se dirige la demanda esté vinculada funcional o materialmente con los hechos que dan origen a la reclamación, lo cual se examinará desde la óptica de las responsabilidades que legalmente corresponden al organismo demandado.

123. En este orden de ideas, para la Sala, contrario a lo declarado por el Juzgado en el fallo de primera instancia, no resulta jurídicamente procedente predicar dicha vinculación – material y funcional – entre los hechos y omisiones que originan el presente proceso con la Policía Nacional.

124. En efecto, de un lado, el vínculo material queda excluido con la valoración de los hechos en los que se sustenta la demanda y las pruebas obrantes en el expediente y, de otro, el vínculo funcional se desvirtúa al analizar, en el contexto del principio de legalidad, las atribuciones constitucionales y legales de la Policía Metropolitana de Bogotá, como se observa a continuación:

125. En primer lugar, el artículo 315, numeral 2, de la Constitución Política establece que: “*El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*”

126. En el mismo sentido, el artículo 16, numeral 2, de la Ley 62 de 1993 señala que es atribución del alcalde: “*Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante.*”

127. Adicionalmente, la Ley 136 de 1994, en su artículo 91, literal h, numeral 1, dispone que una de las funciones del alcalde es: “*Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*”

128. Por otra parte, la actividad de policía comprende la ejecución material de las decisiones adoptadas en ejercicio del poder y la función de policía, y se encuentra a cargo del cuerpo uniformado de la Policía Nacional.

*“El ejercicio del poder de policía, a través de la ley, delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta y establece las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público políctico, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía. Finalmente, la actividad de policía es la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, **y se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de policía.**”* (Destacado por la Sala).

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

129. Cabe resaltar, conforme a lo señalado en la Sentencia C-117 de 2006, que la actividad de policía —esto es, la que corresponde al cuerpo uniformado de la Policía Nacional— se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de policía.

130. En otras palabras, aunque la Policía Nacional es una entidad del orden nacional, cuando desarrolla su actividad en ámbitos como la seguridad ciudadana o la protección del espacio público dentro de municipios y distritos, lo hace bajo la subordinación del alcalde, quien actúa como jefe de policía en su respectiva jurisdicción.

131. En este sentido, la participación del cuerpo uniformado de la Policía Nacional en controversias de carácter distrital o municipal no responde a una competencia autónoma, sino a la necesidad de ejecutar materialmente las órdenes que, en ejercicio de la función de policía, imparte la autoridad local competente, esto es, el alcalde.

132. Así ocurre en el caso que nos ocupa, en el cual las pretensiones de la demanda se circunscriben al territorio del Distrito Capital, y cualquier orden de policía que deba expedirse —en caso de resultar procedente— será impartida por el Alcalde Mayor de Bogotá en ejercicio de su función de policía, siendo la Policía Nacional un ejecutor subordinado de dichas decisiones.

133. Por tanto, modificará el ordenamiento tercero de la sentencia apelada y declarará probada la Ausencia de vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público por acción u omisión propuesta por la Policía Metropolitana de Bogotá, D.C., como quiera que no se evidencia que dicha entidad incurriera en violación de derechos colectivos en el presente asunto, según lo probado.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN “A”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. - MODIFÍCANSE los numerales 3 y 4 de la parte resolutiva de la sentencia proferida el veinte (20) de junio de dos mil veinticuatro (2024) por el Juzgado Sesenta y Seis (66) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, los cuales quedarán así:

TERCERO: DECLÁRASE que el Distrito Capital de Bogotá – Alcaldía Local de Santa Fe, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP y el Instituto para la Economía Social -IPES vulneran el derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público afectado por las ventas informales de vendedores estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, ubicados en las calles y andenes del sector de San Victorino —que comprende, entre otros puntos, la calle 10 entre la carrera 10 y la Avenida Caracas; la calle 11 entre la carrera 10 y la Avenida Caracas; la calle 12 entre la carrera 10 y la Avenida Caracas; el Parque de la Mariposa ubicado entre la calle 12 y la Avenida Jiménez y entre las carreras 11 y 12; la Avenida Jiménez

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

costado sur entre la carrera 10 y la Avenida Caracas; así como las carreras 10, 11, 12, 12A y 13 entre los distintos tramos que van desde la calle 9 hasta la Avenida Jiménez, incluyendo la Avenida Caracas costado oriental entre la calle 10 y la Avenida Jiménez—.

CUARTO.- ORDÉNASE al Distrito Capital de Bogotá – Alcaldía Local de Santa Fe, al DADEP y al IPES que, de manera coordinada y dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, implementen un sistema interno que permita identificar plenamente a las personas beneficiarias de sus programas, con el fin de adoptar medidas efectivas orientadas a la creación de alternativas concretas, eficientes y sostenibles de trabajo formal para los vendedores informales estacionarios, semiestacionarios y ambulantes que actualmente ocupan de manera irregular el espacio público objeto de este fallo.

ORDÉNASE a la Alcaldía Mayor de Bogotá, por conducto de la Alcaldía Local de Santa Fe, realizar un registro detallado de vendedores informales ubicados en los lugares descritos en el numeral tercero de esta sentencia. Dicho registro deberá incluir nombre, identificación, tipo de mercancía comercializada y ubicación autorizada para el ejercicio de la actividad. Esta labor deberá efectuarse dentro de un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, con el fin de adoptar medidas efectivas para la recuperación del espacio público.

ORDÉNASE al IPES y al DADEP que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, elaboren un Registro Único de Vendedores Informales, para lo cual deberán proceder a la carnetización de todas las personas incluidas en el registro adelantado por la Alcaldía Local de Santa Fe en cumplimiento del numeral anterior.

ORDÉNASE al Distrito Capital de Bogotá – Alcaldía Local de Santa Fe, al DADEP y al IPES que, de manera coordinada, adelanten dentro del término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, las labores de preservación y recuperación del espacio público del sector objeto de este fallo, en ejercicio de la función de policía. Para tal fin deberán surtir la actuación administrativa prevista en el Decreto Distrital 098 de 2004 y, en todo caso, observar estrictamente los lineamientos fijados por la Corte Constitucional, en especial los desarrollados en la Sentencia C-211 de 2017.

Para el cumplimiento de esta orden, las entidades deberán adoptar planes y políticas claras, específicas y verificables, que definan la ruta de acción para la recuperación del espacio público en el sector objeto de este fallo, garantizando, simultáneamente, la implementación de políticas públicas de reubicación y formalización económica dirigidas a los vendedores informales que allí ejercen su actividad.

CONFÓRMASE un Comité de Verificación de Cumplimiento de la Sentencia integrado por el Juez de la decisión de primera instancia, quien lo presidirá, la Defensoría del Pueblo, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría Distrital de Gobierno, la Alcaldía Local de Santa Fe, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, el Instituto para la Economía Social – IPES y el agente del Ministerio Público.

SEGUNDO. - DECLÁRASE probada la ausencia de vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público por

PROCESO No.: 11001-33-43-066-2023-00314-01
MEDIO DE CONTROL: DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: DIEGO JESÚS CAMARGO BERNAL
DEMANDADA: BOGOTÁ D.C.– ALCALDÍA LOCAL DE SANTAFÉ Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

acción u omisión atribuida a la Policía Metropolitana de Bogotá, D.C., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. - CONFÍRMASE en todo lo demás la sentencia proferida el veinte (20) de junio de dos mil veinticuatro (2024) por Juzgado Sesenta y Seis (66) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

CUARTO. - REMÍTASE copia de esta sentencia al Registro Público centralizado de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.

QUINTO. - Sin condena en costas en esta instancia.

SEXTO. - MANTÉNGASE el expediente en Secretaría por el término de ocho (8) días contados a partir de la notificación de la sentencia para los efectos previstos en el artículo 36 A de la Ley 1285 de 2009, cumplido lo anterior, y en el evento de que las partes no hagan uso de la solicitud de la eventual revisión de la sentencia, en firme esta providencia devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

SÉPTIMO. - Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen y **DÉJESE INACTIVO** en el sistema SAMAI el expediente, previas las constancias pertinentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

Firmado electrónicamente **CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO**
Magistrada *Firmado electrónicamente* **LUIS MANUEL LASSO LOZANO**
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por la magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, el magistrado Luis Manuel Lasso Lozano y el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

C.A.O.C.