



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, diez (10) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Radicación: 73001-33-33-006-2017-00327-00
Medio de Control: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS (POPULAR)
Demandante: LUZ MARINA GÓMEZ NIÑO
Demandados: MUNICIPIO DEL CARMEN DE APICALÁ; GREISY MARÍA PAVA CERVERA Y CARLOS ALBERTO BERMÚDEZ CERVERA.
Vinculados: RUTH CASTAÑO MUÑOZ
Coadyuvante: CLÍNICA JURÍDICA DE DERECHOS HUMANOS E INTERÉS PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD DE IBAGUÉ

I. ANTECEDENTES

Cumplidas las etapas previstas, procede el despacho a dictar el fallo que en derecho corresponda, no observando nulidad alguna que invalide lo actuado, dentro de la presente acción popular de **LUZ MARINA GÓMEZ NIÑO** contra **EL MUNICIPIO DEL CARMEN DE APICALÁ; GREISY MARÍA PAVA CERVERA Y CARLOS ALBERTO BERMÚDEZ CERVERA**; vinculada **RUTH CASTAÑO MUÑOZ** y **Coadyuvante CLÍNICA JURÍDICA DE DERECHOS HUMANOS E INTERÉS PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD DE IBAGUÉ**.

1. PRETENSIONES

Las súplicas de la demanda son las siguientes:

***“Primera:** concederme la acción popular que estoy incoando.*

***Segunda:** Ordenar a los señores GREIS PAOLA PAVA CERVERA y CARLOS CERVERA la restitución inmediata del **espacio público** que ocupa la caseta metálica y sus muebles y accesorios, ubicada en la esquina de la calle 4 con carrera 7 (costado norte de la plaza de mercado), de la actual nomenclatura urbana de la ciudad del Carmen de Apicalá y evitar así que el espacio público siga siendo vulnerado y ocupado ilegítimamente por particulares.*

Tercera: Ordenar al Señor Alcalde Municipal del Carmen de Apicalá, actualmente el señor EMILIANO SALCEDO OSORIO, o a quien en el futuro haga sus veces, que proceda dentro del perentorio termino que su Despacho disponga, a retirar la caseta metálica ubicada en la esquina de la calle 4 con carrera de la actual nomenclatura urbana de dicha ciudad, juntos con los muebles afectos a ella (mesas, sillas y demás), dándole a la vía pública toda la amplitud correspondiente definida por los andenes que la rodean.

Cuarta. Que en atención a los dispuesto por el artículo 85 de la Constitución Nacional, se tenga como medida CAUTELAR la protección a la libre circulación de las personas mientras se define de fondo la Acción Popular.

Quinta. Que de conformidad con lo dispuesto con lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, se sirva a fijar el incentivo allí ordenado”

2. HECHOS

Los aspectos fácticos señalados en la demanda se concretan en los siguientes:

2.1 Que la señora Celia Cervera (q.e.p.d.) instaló una caseta metálica de las que suministraba la empresa “POSTOBON” en el costado norte de la Plaza de Mercado sobre el espacio público en la calle 4 con carrera 7.

2.2 Que en la señalada caseta se han desarrollado diferentes actividades comerciales, y la última destinación fue para venta de bebidas y comidas rápidas; que no solo se está ocupando el espacio de la caseta sino el resto del espacio público del sector destinado a las bahías para el estacionamiento de vehículos, lugar donde se colocan mesas y sillas para atender a la clientela.

2.3 Que de la situación anterior se solicitó a las autoridades municipales, oficina de planeación y la Inspección Municipal de Policía, tomaran las medidas necesarias para la protección del espacio público, sin que se adoptara solución alguna.

2.4 Que la falta de actuación de las autoridades locales ha permitido la expansión del espacio público en dicho sector – vía vehicular, bahías, zona de circulación peatonal -, vulnerando así el derecho a la libre circulación de las personas y de los vehículos.

2.5 Que la señora Celia Cerquera falleció y quedaron sus hijos Greis Paola Cervera Pava y Carlos Cervera.

3. DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS COMO VULNERADOS

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

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

4.1 Municipio Carmen de Apicalá – Tolima

El apoderado de la entidad accionada durante el término para contestar la demanda se pronunció frente a los hechos y las pretensiones de la misma, oponiéndose a las mismas.

Señala el abogado, que la accionante no demuestra vulneración al derecho colectivo invocado, ya que no aporta informe técnico o documento alguno que proporcione certeza de la violación del espacio público, basándose así la presente acción solo en afirmaciones subjetivas de la parte actora.

Culmina su escrito indicando que la acción popular no está llamada a prosperar como quiera que no se encuentra acreditada la amenaza o la violación del derecho colectivo invocado, ya que el material probatorio allegado no reúne los requisitos pertinencia, conducencia o utilidad, limitándose a solicitar la protección de un derecho de manera general y abstracta.

4.2 Carlos Alberto Bermúdez Cervera y Greysi María Pava Cervera

La apoderada judicial de los accionados contestó la demanda de forma extemporánea.

4.3 Clínica jurídica de Derechos Humanos e Interés Público de la Universidad de Ibagué – Coadyuvante -

Manifiesta que según lo descrito en los hechos, se materializó una violación flagrante al derecho e interés de la comunidad sobre el espacio público, por lo que le asiste interés en calidad de coadyuvante en la acción interpuesta por la señora Luz Marina Gómez Niño en contra del Municipio del Carmen de Apicalá, y señala

como derechos colectivos amenazados o vulnerados el espacio público y la libertad de locomoción.

4.4 Ruth Castaño Muñoz – Vinculada

Indica que la accionante se ha valido de todos los medios para ir en su contra en razón a la persecución que tiene de tiempo atrás, como causa de la competencia honesta, leal y legal la actividad comercial de venta de jugos que realiza en una caseta de propiedad de los señores Greis Paola Cervera Pava y Carlos Cervera Pava, a quienes les paga arrendamiento, y que de dicha actividad también dependen las señoras Omaira Prada y Evelinda Pérez, como quiera que son empleadas de la caseta.

Afirma, que la señora Luz Marina Gómez Niño ha gestionado múltiples quejas en su contra, con las cuales ha logrado que varias autoridades locales acudan a su negocio, entre ellas, la Secretaria de Salud Departamental, sobre temas relacionados con salubridad en el manejo de los alimentos, pero pese a ello certificaron que cumplía con las normas sanitarias.

5 AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO Y PRUEBAS

Atendiendo a lo reglado en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, y luego de la declaratoria de nulidad emitida por el Despacho en providencia del cinco (05) de diciembre de 2019¹ el Juzgado convocó a las partes a la audiencia especial de pacto de cumplimiento para el día tres (03) de marzo de dos mil veinte (2020), la cual fue declarada fallida en atención a que no se presentaron fórmulas de arreglo que conllevaran a superar las causas que dieron origen a la acción².

6 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

6.1 Parte demandante

Durante el término concedido para alegar de conclusión, la parte accionante presentó escrito por medio del cual solicita se accedan a las pretensiones de la demanda, ordenando al Municipio del Carmen de Apicalá la restitución del espacio

¹ Ver folios 13-14 cuaderno No. 4

² Ver folios 403-405

público que ocupa la caseta metálica, sus muebles y accesorios ubicados en la esquina de la calle 4 con Cra 7 de la plaza de mercado (fl. 418).

6.2 Municipio del Carmen de Apicalá

Durante el término legal para presentar alegatos de conclusión la entidad territorial por medio de apoderado judicial manifiesta que la parte actora no ha logrado demostrar la vulneración del derecho colectivo invocado, por cuanto existe es un interés de tipo personal, toda vez que la caseta se encuentra ubicada en una esquina de la plaza de mercado y lleva funcionando meses, ello en razón al creciente desempleo que obliga a los ciudadanos a la venta de productos en las calles, conllevando a que exista una colisión entre espacio público y trabajo.

Indica el profesional, que el interés de la accionante es de tipo personal, en atención a que la actividad comercial que desarrolla la parte accionada en la caseta – venta de jugos – es la misma que ejerce la actora.

Señala el abogado de la entidad territorial que han sido muchas las actuaciones administrativas adelantadas para lograr una mejor calidad de vida de los habitantes del Municipio del Carmen de Apicalá como es en el parque central, en la plaza de mercado, pero que se debe tener en cuenta que la accionante también está vulnerando el derecho al espacio público, ya que ésta también cuenta con un establecimiento de comercio dentro de la plaza de mercado donde ubica una serie de sillas que impiden el tránsito libre y de manera segura de los peatones.

Culmina su escrito solicitando no se acceda a las pretensiones de la demanda y se tenga en cuenta que el Municipio del Carmen de Apicalá está adelantando políticas de gestión para poder combatir esta situación, y que debe considerarse que los recursos presupuestales son muy pocos, para poder tomar medidas definitivas, en busca de reubicar a todas las personas que ocupan el espacio público (fl. 420-424).

6.3 Carlos Alberto Bermúdez Cervera y Greysi María Pava Cervera

Los accionados en nombre propio presentaron escrito de alegaciones, por medio del cual indican, que si el fin de la presente acción es de carácter general, se deben adoptar medidas de dicha índole, tendientes a realizar un proceso de reubicación de todas las personas que cuenten con una caseta o algún tipo de negocio que ocupe espacio público y no solo contra los aquí demandados, ya que la accionante también se encuentra vulnerando el derecho colectivo.

Solicitan los accionados no acceder a lo sugerido por el perito, en lo relativo al traslado de lugar, como quiera que se trata de un espacio poco concurrido, lo que ocasionaría que las personas entregaran los locales por imposibilidad de pagar el arrendamiento, sugiriendo a su vez se instalen casetas como las que se usan en la ciudad de Bogotá.

Concluyen solicitando que la medida se aplique de manera general a todas las personas en iguales situaciones, para que las decisiones se adopten de manera general (fl. 415-416).

6.4 Clínica jurídica de Derechos Humanos e Interés Público de la Universidad de Ibagué – Coadyuvante

Manifiesta que el Municipio del Carmen de Apicalá como entidad encargada de garantizar los derechos colectivos de sus habitantes y regular el uso del espacio público, es el responsable directo de ejecutar las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro o se amenacen los derechos colectivos y quien durante el desarrollo de la presente acción no ha tomado las medidas pertinentes para resarcir el daño causado, y las propuestas presentadas no son suficientes para que se dé una solución definitiva.

Culmina su escrito, solicitando al Despacho se reconozca la vulneración del derecho colectivo al disfrute del espacio público por parte de las casetas 23 y 14 ubicadas entre la calle 4 con 7 de la plaza de mercado del municipio accionado, y que como consecuencia se reubiquen todas las casetas en una zona que no restrinja el tránsito peatonal de los habitantes, esto sin que sea vulnerado el derecho al trabajo (fl. 408-410)

6.5 Ruth Castaño Muñoz – Vinculada

Durante el término concedido para alegar de conclusión, guardó silencio.

6.6 Ministerio público

El Agente del Ministerio Público dentro de su escrito, hace un estudio del derecho colectivo del goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, facultades ultra y extra petita del juez popular, trabajadores informales,

sujetos de especial protección constitucional y principio de confianza legítima, así como de la tensión entre el primero y el último de los mencionados.

Culmina su escrito solicitando se ampare el derecho colectivo al espacio público y su utilización y defensa de los bienes de uso público que se han provocado con la ocupación indebida de quienes administran la caseta 13 y el local 14 de la plaza de mercado del municipio de Carmen de Apicalá, sugiriendo las siguientes medidas:

- Que se proceda a recuperar, respetando el debido proceso de los interesados, con carácter definitivo el aludido espacio público de la plaza de mercado, en un término prudencial de un año, atendiendo a la probable orden de reubicación en condiciones dignas de vendedores informales, además de las actuales dificultades que provoca la pandemia que azota al país.
- Que se ordene al Municipio del Carmen de Apicalá evaluar la real condición que ostentan los señores Ruth, Greisy y Carlos, analizar la situación familiar y socioeconómica de cada uno de ellos y las relaciones jurídicas que sostienen con el objeto que consideren ofrecerles una alternativa económica y laboral o de reubicación que les permita continuar con su actividad comercial de manera pacífica, legal, sin riesgo de desalojo, teniendo acceso a una clientela mínima que les procure un ingreso mensual equivalente por lo menos al salario mínimo legal vigente (fl. 426-430)

II. CONSIDERACIONES

7. Problema Jurídico planteado

Procede el despacho a determinar si, ¿el Municipio del Carmen de Apicalá y los señores Greisy María Pava Cervera y Carlos Alberto Bermúdez Cervera han vulnerado los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y la defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público, en el ejercicio de su actividad comercial, venta de jugos y comidas rápidas, desarrollada en una de las casetas ubicadas en la plaza de mercado de dicho ente territorial?

8. Tesis que resuelven el problema jurídico planteado

8.1 Tesis de la parte accionante

Señala que el Municipio del Carmen de Apicalá debe recuperar el espacio público que está siendo ocupado indebidamente por la caseta que se ubica en la esquina de la Calle 4 con carrera 7 de la plaza de mercado de dicha entidad territorial, la cual es de propiedad de los señores Greisy María Pava Cervera y Carlos Alberto Bermúdez Cervera, y que era usufructuada por la vinculada, Ruth Castaño.

8.2 Tesis de la parte accionada.

Precisa que ha adelantado todas las actuaciones administrativas para lograr una mejor calidad de vida de los habitantes del Municipio del Carmen de Apicalá, indicando que la vulneración está en cabeza tanto de la accionante como de las vinculadas.

8.3 Tesis del despacho

Habrà de ampararse el derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público del perímetro urbano del Municipio del Carmen de Apicalá, así como del lugar donde se encuentran ubicadas la caseta y/o local No. 13 y 14 de la plaza de mercado, de propiedad de los señores Greisy María Pava Cervera y Carlos Alberto Bermúdez Cervera, y Luz Marina Gómez Niño, respectivamente, por lo que se ordenará al señor alcalde municipal de dicho municipio establecer los reglamentos que permitan garantizar el adecuado uso del espacio público por parte de los habitantes de la entidad territorial, teniendo en cuenta para ello la protección del derecho fundamental al trabajo de las personas que desarrollan actividades de comercio, aplicando de igual manera los lineamientos señalados en el Ley 1988 de 2019.

La anterior tesis se sustenta en los hechos probados y consideraciones que a continuación se presentan:

9. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. La señora Luz Marina Gómez Niño puso en conocimiento del Secretario de Planeación Municipal	Documental: Copia de la petición (Fl. 6-7 C Ppl).

del Carmen de Apicalá que la señora Ruth Castaño estableció una caseta para venta de alimentos, bebidas y elementos con los cuales obstruye la libre entrada a su negocio.	
2. El Secretario de Planeación del Municipio del Carmen de Apicalá certificó que la caseta ubicada en la carrera 6 con calle 4 esquina pertenece a la plaza de mercado municipal, por lo que tiene carácter de espacio público.	Documental: Certificación expedida por el ente accionado (Fl. 10 C ppl).
3. El Inspector Municipal de Policía del Municipio del Carmen de Apicalá realizó visita al lugar donde evidenció las casetas de la señora Ruth Castaño y Luz Marina Gómez, proponiendo hacer reunión para demarcar el espacio público.	Documental: Acta de Inspección Ocular del 21 de enero de 2017 (Fl. 12-13 C ppl).
4. La señora Luz Marina Gómez Niño presentó múltiples escritos a diferentes autoridades municipales poniendo en conocimiento la ocupación indebida de espacio público por parte de la señora Ruth Castaño los cuales fueron resueltos por cada autoridad.	Documental. Petición del 19 de noviembre de 2016, petición sin fecha, petición del 16 de noviembre de 2016 (Fl. 6-7, 14-16, 20-21, 23-24 C ppl)
5. Que el Alcalde Municipal del Carmen de Apicalá certifica que la señora Ruth Castaño figura como usufructuaria de una caseta ubicada en la plaza de mercado, la cual está autorizada para su aprovechamiento la señora Greisy Pava Cervera; que la señora Luz Marina Gómez Niño también figura como usufructuaria de otra caseta en la misma plaza de mercado.	Documental. Oficio del 20 de febrero de 2018 (Fl. 81 C ppl)
6. Las señoras Luz Marina Gómez Niño y Ruth Castaño llegaron a un compromiso de convivencia ciudadana y buenas relaciones de vecindad.	Documental. Acta de convivencia ciudadana del 26 de noviembre de 2016 (Fl. 206-209 C ppl)
7. Que las casetas No. 13 y 14 de la plaza de mercado ocupan espacio público y están tributando.	Documental. Certificación del 16 de mayo de 2019 (Fl. 273 C ppl)
8. Que el Municipio del Carmen de Apicalá dictó medidas tendientes a preservar el orden público para establecimientos de comercio ubicados en el parque central, en lo que respecta a 4 sillas por cada punto de venta, horario de atención y otras labores.	Documental. Copia Decreto No. 004 de 2018 (Fl. 288-291 C ppl)
9. Que las casetas y el local ya mencionados se encuentran ocupando el espacio público.	Documental. Dictamen pericial y aclaración (Fl. 1-27 y 38-44 Cdo No. 3)

10. LA ACCIÓN POPULAR O MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.

El Constituyente de 1991 otorgó al ciudadano una gama de acciones para el ejercicio y defensa de sus derechos, dentro de ellas incluyó la acción popular en el artículo 88 de la Carta Política al señalar:

***“ARTICULO 88.** 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 moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”*

En desarrollo de dicho artículo, el legislador profirió la Ley 472 de 1998, misma en la que también se reguló lo atinente a las acciones de grupo, de esa forma, en lo que respecta a la popular, señaló como concepto:

***“ARTICULO 2o. 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.”*

De la misma manera, enlistó los derechos que deben ser considerados como colectivos y por tal razón, susceptibles de ser amparados, así:

***“ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;*
- b) La moralidad administrativa;*
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;*
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*
- e) La defensa del patrimonio público;*
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;*
- g) La seguridad y salubridad públicas;*

- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;*
- i) La libre competencia económica;*
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;*
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;*
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;*
- m) 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;*
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.*

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

PARAGRAFO. *Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley”.*

Ésta norma fue recogida en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, así:

“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. *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.*

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

En labor de conceptuar sobre la naturaleza y finalidad de esta acción, ha señalado el Consejo de Estado:

“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 (ver art. 2.º de la L. 472) y los principales elementos definitorios de su naturaleza jurídica se resumen así: (a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello. (b) Es principal: La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual. (c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro. (d) Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible. (e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección - aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural. (f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta. Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo. (g) Es excepcionalmente indemnizatoria. Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L. 472). (h) La prueba de la vulneración o amenaza está a cargo del actor popular. Esto implica, en principio, que la carga de la prueba la tiene el demandante; sin embargo, si por razones de orden económico o técnico este no pudiere asumirla, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, en la que deben quedar plenamente demostradas las acciones u omisiones denunciadas o queden evidenciadas. Así mismo, de acuerdo con estas características, el juez de la acción popular decide el asunto, entre otros, bajo los siguientes parámetros: (a) Tiene en cuenta los principios consagrados en normas constitucionales, convencionales, o legales, que expresan valores superiores, o bien, como norma programática o directriz, que orienta la función pública y la administrativa. (b) Constata la efectiva vulneración o agravio, o el daño contingente, o la amenaza de uno o varios derechos e intereses colectivos invocados o que, de oficio, encuentre vulnerados o en riesgo. (c) Identifica la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, causante de la violación o amenaza. (d) Definidos los

*supuestos fácticos y jurídicos, en la sentencia se ordenan las medidas pertinentes, oportunas y procedentes conforme a lo indicado en el artículo 34 de la Ley 472.*³

En ese orden, advertida la protección especial de la acción popular para los derechos e intereses colectivos emerge imperioso el estudio de los que se enuncian como vulnerados.

11. DERECHOS COLECTIVOS OBJETO DE VIOLACIÓN.

En atención a los hechos señalados en el escrito demanda, la parte accionante considera que se vienen vulnerando los derechos colectivos al i) el goce del espacio público y la utilización y la defensa de los bienes de uso público y ii) la defensa del patrimonio público, incorporados textualmente en los literales d) y e) de la Ley 472 de 1998.

11.1 El derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

Al tenor de lo normado en los artículos 82, 88 y 102 de la Constitución Política, es un deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.

Así pues, el artículo 82 de la Constitución Política establece que el derecho al goce del espacio público implica el deber del Estado de “(...) *velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*”.

A su turno, el artículo 5° de la Ley 9ª de 11 de enero de 1989⁴ define el espacio público como:

“(...) 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.

(...)

Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública,

³ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).

⁴ «Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.»

*activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, **plazas**, zonas verdes y similares (...)*". Negrillas por fuera de texto

La Corte Constitucional en sentencia SU-360 de 1999⁵ señaló que la noción de espacio público regulada en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 18 de julio de 1997⁶ y en su Decreto Reglamentario 1504 de 4 de agosto de 1998⁷, no solo implica los bienes de uso público *“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”*⁸. En otras palabras, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público, es su afectación al interés general⁹ y su destinación al uso directo o indirecto en favor de la colectividad”

Además, señaló:

“(…)

*Tomando en consideración las precisiones anteriores, pueden reconocerse como elementos que integran el concepto de espacio público, entre otros los siguientes:*¹⁰

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

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

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

d- Las fuentes agua, y las vías fluviales que no son objeto de dominio privado.

e- 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.

f- 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.

g- Los elementos naturales del entorno de la ciudad.

h- Los 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.

⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia SU-360 de 19 de mayo de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

⁶ «Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones».

⁷ «Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial»

⁸ Corte Constitucional, Sala de Revisión, Sentencia T-518 de 16 de septiembre de 1992, MP.: José Gregorio Hernández Galindo.

⁹ La afectación es el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad (Marienhoff)

¹⁰ Estos elementos se encuentran descritos en el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, complementados con comentarios doctrinales y jurisprudenciales.

*i- 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.
(...)"¹¹*

Así las cosas, es deber Estatal velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, tal como lo ha indicado nuestro máximo órgano de cierre así¹²:

"(...) La consagración de este deber constitucional es reflejo de la importancia otorgada por el Constituyente a la preservación de espacios urbanos abiertos al uso de la colectividad, que satisfagan las diversas necesidades comunes derivadas de la vida en las ciudades y poblados y contribuyan, igualmente, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, permitiendo la confluencia de los diversos miembros de la sociedad en un lugar común de interacción (...)"

Por su parte, en relación con el concepto de los bienes de uso público, el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 15 de marzo de 2018¹³, aseguró que ***"son aquellos cuya titularidad pertenece al Estado destinados al uso, goce y disfrute de todos los habitantes del territorio; están sometidos al régimen de derecho público y sobre ellos el Estado ejerce derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general."***

En esa secuencia, es claro que el derecho constitucional al espacio público es de carácter colectivo y en consecuencia, puede ser protegido por medio de las acciones populares, premisa que se refuerza teniendo en cuenta que ha sido incluido dentro del título de los *"Derechos Colectivos y del Ambiente"*; además, aparece relacionado en la lista enunciativa que establece el inciso primero del artículo 88 de la Carta como objeto de las citadas acciones populares.

Sobre el referido derecho se ha pronunciado el Consejo de Estado en múltiples providencias, y en reciente oportunidad en la sentencia del 23 de agosto de 2019, dentro del radicado No. 13001-23-33-000-2015-00725-01 con ponencia del consejero Dr. Hernando Sánchez Sánchez, donde señaló:

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN. Bogotá, D. C., trece (13) de junio dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 76001-23-33-000-2017-01201-01(AP)

¹² Corte Constitucional, Sala de Revisión, Sentencia T-722 de 4 de septiembre de 2003, MP.: Manuel José Cepeda Espinosa.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 05001-2331-000-2006-03673-01, actor: Martín Montoya Vanegas, Demandado: Municipio de Bello (Antioquia).

“74. El derecho constitucional al espacio público, examinado en su dimensión autónoma, es de carácter colectivo y puede ser protegido por medio de las acciones populares. Dicho derecho está instituido expresamente en los artículos 82^[60] y 88^[61] de la Constitución Política bajo el título de los Derechos Colectivos y del Ambiente.

75. De allí que para los efectos de esta providencia, sea pertinente enunciar los rasgos relevantes^[62] del espacio público, conforme a los ya citados artículos 82 y 88 de la Constitución Política, así:

- i) Es deber del Estado, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la **integridad** del espacio público.
- ii) Es deber del Estado y de sus autoridades, velar por su **destinación al uso común**.
- iii) Es deber de las autoridades asegurar la efectividad del carácter **prevalente** del uso común del espacio público sobre el interés particular.
- iv) Es deber de las entidades públicas ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros.
- v) Es un derecho e interés colectivo.

76. Así las cosas, el buen uso, el libre acceso y la preservación del espacio público son aspectos que en una sociedad contribuyen a mejorar la calidad de vida y a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad”.

11.2 DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia de 31 de mayo de 2002 (C. P: Ligia López Díaz)³, se pronunció sobre el concepto de patrimonio público de la siguiente forma:

“[...]. Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto

de análisis judicial por medio de la acción popular. La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales. Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa, ámbito dentro del cual se debe estudiar el caso concreto. [...]”. (Resalta la Sala)

De igual forma, la Sección Tercera de esta Corporación, mediante sentencia de 8 de junio de 2011 (C. P: Enrique Gil Botero)²², agregó que ese “*conjunto de bienes, derechos y obligaciones del Estado*”, deben estar adecuadamente destinados a la finalidad que se les ha señalado, constitucional y legalmente, con criterios de eficacia y rectitud.

Así pues, la defensa del patrimonio público estudia dos elementos: i) la existencia de un bien o conjunto de bienes de propiedad del Estado; y ii) el análisis de la gestión de ese patrimonio, de forma tal, que, si ésta se hace de forma irresponsable o negligente, pone en peligro el interés colectivo.

Posteriormente, esta Sección, en sentencia de 11 de abril de 2019²³, indicó que “[...] *el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público no se ve afectado, de manera exclusiva, cuando a dicho patrimonio se le da una destinación contraria a derecho o cuando se evidencia su mengua sin que ello obedezca a una causa justificada en el orden jurídico imperante, sino también cuando, como consecuencia de una conducta activa u omisiva reprochable desde el punto de vista jurídico, los recursos económicos no se encuentran disponibles para ser utilizados conforme el ordenamiento lo indica, es decir, para destinarlos al cumplimiento de los deberes y obligaciones que le fueron atribuidas a las entidades que se encuentran a cargo del cumplimiento de la función administrativa*”.

Los anteriores argumentos han sido ratificados por nuestro Órgano de Cierre, tal y como se ve en la sentencia del 01 de junio de 2020, proferida dentro del radicado 270012331000201800008-01 por ponencia del Dr, Roberto Augusto Serrato Valdés.

12. CASO CONCRETO.

En el caso bajo estudio se evidencia que la parte atora reclama la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y la defensa de los bienes de uso público, y la defensa del patrimonio público, al considerar que la caseta de propiedad de los señores Greisy María Pava Cervera y Carlos Alberto Bermúdez Cervera, la cual estaba siendo usufructuada en su momento por la

señora Ruth Castaño, trasgrede a su juicio, tales derechos en razón a su ubicación en la plaza de mercado del Municipio del Carmen de Apicalá.

Agrega la accionante en su escrito, que posé un local en la misma plaza de mercado donde se ubica la señalada caseta, en la cual se dedica a la venta de jugos y comidas rápidas, siendo dicha actividad comercial la misma que ejecuta la señora Ruth Castaño.

Ahora bien, de lo probado en el proceso se evidencia que la Administración Municipal del Carmen de Apicalá reconoce a la accionante, señora Luz Marina Navarro, como usufructuaria de la caseta (local) No. 13, y a la vinculada, señora Ruth Castaño como usufructuaria de la caseta No. 14, y quien cuenta con autorización para su aprovechamiento por parte de la señora Greisy María Pava Cervera; igualmente está demostrado que ambas casetas pagan impuestos a la administración municipal.

En consecuencia, es claro para el Despacho que tanto la accionante como las personas naturales accionadas, tienen bajo su servicio casetas y/o locales en la plaza de mercado del Municipio del Carmen de Apicalá donde desempeñan la misma actividad comercial, lo que significa a la luz de nuestra Constitución Política, que en uso de tales espacios ejercen su derecho fundamental al trabajo.

Ahora lo procedente es determinar si en realidad existe trasgresión a los derechos colectivos enunciados por la accionante en lo que respecta a la ubicación de la caseta de propiedad de los señores Greisy María Pava Cervera y Carlos Alberto Bermúdez Cervera, y si tal vulneración lo es también por parte de las demás casetas ubicadas en el mismo sector del Municipio del Carmen de Apicalá.

Para ello, y como quiera que se practicó dictamen pericial¹⁴, el cual fue debidamente aclarado¹⁵ conforme las solicitudes efectuadas, y controvertido en la audiencia de pruebas, es procedente arribar a las conclusiones emitidas en la experticia, así:

“...es verídico que en la esquina de la calle 4 con carrera 7 de la actual nomenclatura del municipio del Carmen de Apicalá y sobre el andén, actualmente se encuentra instalada una caseta metálica de 2 x 2 metros, como las que suministra POSTOBON que las autoridades municipales identifican como numero

¹⁴ Ver folios 1-27 cuaderno No. 3 Prueba Pericial

¹⁵ Ver folios 38-44 cuaderno No. Prueba Pericial

13, y que en parte de una bahía de parqueo de vehículos contiguo a dicha esquina colocan una mesa con sillas de plástico, para atención de clientes...

Tanto por el sector de la esquina que colinda con la calle cuarta como por el que colinda con la carrera séptima, lo está ocupando y/o invadiendo una caseta metálica tanto en la zona de andén como en la primera bahía de parqueo adyacente a la esquina...identificada como trece (13) de 2 x 2 metros, que junto con unas mesas y sillas plásticas que utilizan para atención de los clientes del negocio de venta de jugos, bebidas y helados ocupan en total un área de 3.70 metros de ancho por 9 metros de largo, para un área total de 33.3 metros cuadrados..."

Tales conclusiones se encuentran soportadas con el registro fotográfico realizado por el perito, los planos suministrados por la administración municipal, así como el elaborado por el Ingeniero, los cuales fueron puestos en conocimiento de las partes, y su contenido fue explicado y controvertido en la audiencia de pruebas.

Por su parte, la apoderada del Municipio del Carmen de Apicalá en la audiencia de pacto de cumplimiento, aceptó que la caseta usufructuada por la señora Ruth Castaño está invadiendo espacio público, por lo que en razón a ello presentó una fórmula de arreglo que no fue aceptada por el Despacho, como quiera que con la misma no se solucionada de fondo las causas que dieron origen a la acción popular.

En tal sentido es evidente que sí existe una ocupación indebida del espacio público por parte de la caseta No. 13, de propiedad de los accionados Greisy María Pava Cervera y Carlos Alberto Bermúdez Cervera, y que en su momento era usufructuada por la vinculada, señora Ruth Castaño, siendo procedente adoptar las medidas pertinentes para lograr el cese a la vulneración del ya citado derecho colectivo.

No obstante lo anterior, en la experticia también se indica:

"...que en el área de pavimento de la vía de la calle 4ª donde también colocan una mesa de 1 x 0.5 metros con sombrilla para hechura y venta de jugos de naranja, lo cual obliga a sus clientes a tener que comprar y/o a los peatones en general a tener que circular con peligro por la vía de la calle cuarta en una longitud de 9 metros y por la vía de la carrera séptima en una longitud de 3.70 metros, al igual que a los vehículos a tener que no poder parquear en la bahía destinada para ello por la ocupación que a menudo hacen con una mesa y sillas plásticas donde atienden clientes...por la carrera séptima, lo está invadiendo en un ancho mínimo de andén de metro y veinte centímetros por 11 metros de largo para un área total de 13.20 metros cuadrados (1.2 x 11), el negocio del local número catorce de la demandante (que goza de un área total de 78.73 metros cuadrados), con unas mesas y sillas plásticas que colocan sobre una zona techada y encerrada con

verja en balaustres y materas aparentemente bien delimitada y permitida por las autoridades para atención de sus clientes de jugos, bebidas y helados...es una zona de 11 metros de largo que anteriormente tuvo que haber tenido andén de por lo menos 1.20 metros de ancho sin ningún tipo de cerramiento ni techo para la circulación libre de los peatones...por eso es que muchos peatones prefieren pasarse a circular con peligro por la vía de la carrera séptima en la longitud de los 11 metros ocupados... ”

En la audiencia de pruebas, el perito explicó que tanto la caseta 13 como el local 14 invaden espacio público, la primera por tratarse de una caseta de 2 x 2 ubicada en el andén, con mesas y sillas que ocupan un total de 33 metros cuadrados de invasión, impidiendo el paso de peatones, así como el uso de la bahía por parte de los vehículos; y la segunda, por tener cerramiento con balaustres y materas en un espacio público, para un total de 33.3 metros cuadrados, más el áreas de la calle 4ta donde colocan una mesa de 1 x 0.5 metros con sombrilla, originando que los peatones tengan que pasar entre las sillas y mesas, o prefieran usar la vía como tal.

En razón a ello, para el Despacho también es claro, que la accionante al igual que la accionada, están ocupando indebidamente el espacio público con las mesas, sillas, balaustres, techo y demás encerramiento de su local comercial.

A más de lo anterior, el señor perito agregó que *“lo mismo sucede con los andenes opuestos de circulación peatonal de todos los frentes de la plaza, donde la mayoría de las viviendas tienen negocios de mercados o de cafeterías con mesas y sillas plásticas... lo mismo acontece en muchos otros sectores de la plaza de mercado o del municipio, incluso en los negocios de cafeterías y bares que por la carrera quinta están contiguos al edificio de la propia Alcaldía Municipal”*.

De este modo, emerge para el Despacho el convencimiento de que se ha vulnerado el derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y la defensa de los bienes de uso público, no sólo por la caseta de propiedad de los señores Greisy María Pava Cervera y Carlos Alberto Bermúdez Cervera, sino también por la señora Luz Marina Gómez Niño, así como de otros locales ubicados en la plaza de mercado del Municipio del Carmen de Apicalá.

Por otra parte, y atendiendo los argumentos presentados por las partes, en especial el concepto del Agente del Ministerio Público, no se puede pasar por alto que tanto la accionante con el uso de su local No. 14, como la usufructuaria de la caseta 13, lo que están haciendo es ejercer su derecho al trabajo, en similares condiciones al

resto de personas que ostentan locales o negocios donde desarrollan diferentes actividades comerciales, y de las cuales también se desprende una vulneración al derecho colectivo del espacio público.

En este orden de ideas, advierte el Despacho que la trasgresión del referido interés colectivo trasciende a las partes aquí involucradas y guarda total relación con el ejercicio de actividades comerciales por parte de vendedores informales.

Al respecto, en la Ley 1988 de 2019 *“por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones”*, se hace la siguiente clasificación de vendedores informales:

a) Vendedores informales ambulantes: Los que realizan su labor, presentan diversas expresiones artísticas o prestan sus servicios recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando sus capacidades, un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías;

b) Vendedores informales semiestacionarios: Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos, tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías;

c) Vendedores informales estacionarios: Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares;

d) Vendedores informales periódicos: Realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas;

e) Vendedores informales ocasionales o de temporada: Realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades, o eventos conmemorativos, especiales o temporadas escolares o de fin de año;

En dicha normativa se consagraron los siguientes lineamientos para formular la política pública relacionada con los vendedores informales:

a) Establecer programas y proyectos encaminados a garantizar mínimo vital de esta población, y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas, implementando alternativas de trabajo formal para vendedores ambulantes;

- b) Desarrollar programas de capacitación a vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA);*
- c) Fomentar proyectos productivos para los vendedores informales;*
- d) Reglamentar el funcionamiento de espacios o Locales Comerciales de Interés Social (LCIS), para promover la inclusión social y mejorar condiciones de vida de vendedores informales;*
- e) Establecer acciones de control y seguimiento que permitan evidenciar la evolución de la situación socioeconómica de la población, para la toma de decisiones;*
- f) Impulsar investigaciones o estudios sobre los vendedores informales, a fin de enfocar soluciones a sus problemas prioritarios;*
- g) Se desarrollará un sistema de registro e inscripción de los vendedores informales, que permita caracterizarlos para la elaboración de las líneas de acción y programas que integran la política pública. El registro de los venteros informales se actualizará de manera permanente y será concertado con las asociaciones de venteros;*
- h) Disponer de espacios seguros para las actividades que realizan los vendedores informales; i) La política pública establecerá la carnetización de los vendedores informales para facilitar su identificación en el espacio público. Las organizaciones de vendedores informales legalmente constituidas podrán realizar la veeduría a la carnetización.”*

También indica que el Gobierno Nacional y los entes territoriales, en desarrollo del principio de descentralización, desarrollarán programas, proyectos y acciones orientadas a garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales.

Sobre tal situación, la relacionada con la tensión entre el derecho colectivo del espacio público y el derecho al trabajo, las Altas Cortes se han pronunciado en múltiples ocasiones, como es el caso de la sentencia del 10 de abril de 2008, proferida por el Consejo de Estado dentro del radicado 25000232400020000032001, con ponencia del Dr Camilo Arciniegas Andrade, donde al respecto indicó:

“...En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha precisado que resolver la tensión entre el derecho al trabajo y el derecho colectivo al uso y goce de los bienes de uso público, se impone a los ciudadanos la obligación de restituirlo y la carga para la Administración de crear políticas de reubicación de quienes se vean afectados con las medidas adoptadas. Ha dicho:

« 1. Del concepto de espacio público y su protección constitucional.

*De conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, **la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentra a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común e indiscriminado de***

tales espacios colectivos. La protección del espacio público, así entendida, responde a la necesidad de conciliar los diferentes ámbitos y esferas sociales en un lugar común, sin desconocer, en todo caso, el principio constitucional consagrado en el artículo primero de la Carta, mediante el cual se garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses privados, en beneficio de la colectividad.

El trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes, puede llegar a vulnerar no sólo derechos constitucionales individuales de los peatones, y aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene. Es por ello, tal y como lo ha dicho la Corte en otras oportunidades:

*“...una vía pública no puede obstruirse privando a las personas del simple tránsito por ella, pues semejante conducta atenta contra la libertad de locomoción de la mayoría de los habitantes y lesiona el principio de prevalencia del interés general, además de que constituye una apropiación contra derecho del espacio público, esto es, un verdadero abuso por parte de quien pone en práctica el mecanismo de cierre. No pueden tampoco ocuparse los andenes -que son parte de la vía pública- ni las áreas de circulación peatonal, espacios que se hallan reservados para el tránsito de toda persona sin interferencias ni obstáculos como, por ejemplo, **estacionamiento de vehículos y el levantamiento de casetas de vendedores ambulantes. Tampoco puede invadirse el espacio público con materiales de construcción o exhibiciones de muebles o mercaderías, ni con la improvisación de espectáculos u otra forma de ocupación de las calles, claro está sin detrimento de las libertades de trabajo, empresa y reunión, las cuales deben ejercerse de tal forma que no lesionen otros derechos y de conformidad con las restricciones que impone el ordenamiento urbano a cargo de las autoridades municipales.**” Hay que tener claro, entonces, que **el orden en los espacios abiertos, como calles y parques, debe ser un valor social por excelencia que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones de vida urbana y a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.). Es por ello que algunos doctrinantes sostienen que, el “atributo básico de una ciudad exitosa es que una persona pueda transitar libremente por las vías públicas y además pueda sentirse personalmente segura en las calles, entre todos los ciudadanos que transitan en ella”.***

*En ese orden de ideas, las reglas diseñadas para la preservación del espacio público, desde que sean razonables, no pueden ser consideradas como un impedimento para la libertad de las personas sino la base misma de esa libertad, extendida y articulada para todos. En consecuencia, **los ciudadanos deben sujetarse a los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento del espacio público, como parte de su responsabilidad con la comunidad y de sus deberes constitucionales. La Corte constitucional ha advertido, en consecuencia, la legitimidad de las conductas tendientes a tratar de proteger el espacio público y el legítimo interés de las ciudades, de proteger los derechos y los intereses de la colectividad y en especial de los peatones.***

De ahí que los alcaldes están investidos de autoridad suficiente para disponer, en caso de ocupación, la restitución de bienes de uso público, de conformidad con el Código Nacional de Policía (artículo 132).

2. Comportamiento de la jurisprudencia constitucional colombiana frente a la ocupación del espacio público por vendedores informales.

*La Corte Constitucional, para resolver algunos de estos conflictos, ha optado por **buscar una fórmula de conciliación conforme a la cual la administración cumpla su deber de proteger el espacio público, sin que ello signifique desconocimiento del derecho al trabajo de las personas que resulten afectadas en los procesos de recuperación del espacio público. Por consiguiente, “ha ordenado que las autoridades respectivas implementen planes y programas que permitan la coexistencia armónica de los intereses que colisionan, toda vez que tampoco se puede desconocer”, como se verá, “el fenómeno social que conlleva esta economía informal”.***

*Es por ello que la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades, aplicando el principio de confianza legítima como mecanismo para **conciliar, de un lado el interés general que se concreta en el deber de la administración de conservar y preservar el espacio público y, de otro lado, los derechos al trabajo e igualdad de las personas que ejercen el comercio informal.** Dentro de este contexto, constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores ambulantes: las licencias, permisos concedidos por la administración (sentencias T-160 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz, T-550 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-778 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra), promesas incumplidas (sentencia T-617 de 1995), tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración (sentencia T-396 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell y T-438 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero). En consecuencia, “no pueden conculcar el derecho al trabajo de quienes, siendo titulares de licencias o permisos concedidos por la propia administración, se ajustan a sus términos” (Sentencia T-578 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo). Como corolario de lo anterior se tiene que los actos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados unilateralmente por la administración, sin que se cumplan con los procedimientos dispuestos en la ley.»¹⁶*

En este orden de ideas, es claro para el despacho, que si bien se deben proteger los derechos colectivos de la comunidad del Municipio del Carmen de Apicalá, ello no significa que para su protección se puedan vulnerar derechos fundamentales como el del trabajo, el cual también merece especial protección.

En razón a ello, se ordenará al Alcalde Municipal del Carmen de Apicalá, en ejercicio de sus funciones como organizador administrativo del territorio a su cargo, que dentro del plazo máximo de seis (06) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, proceda a establecer los reglamentos que permitan garantizar el adecuado uso del espacio público por parte de los habitantes de la entidad territorial, teniendo en cuenta para ello la protección del derecho fundamental al trabajo de las personas que desarrollan actividades de comercio, aplicando de igual manera los lineamientos señalados en el Ley 1988 de 2019.

Ahora, en lo que respecta a los hechos objeto de la presente acción popular, caseta 13 de propiedad de los accionados Greisy María Pava Cervera y Carlos Alberto

¹⁶ Sentencia T-900 de 1999, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

Bermúdez Cervera, y local 14 de propiedad de la accionante señora Luz Marina Gómez Niño, ambas localizadas en la plaza de mercado del Municipio del Carmen de Apicalá, ubicadas en la esquina de la calle 4 con carrera 7, el señor alcalde Municipal conforme los reglamentos previamente ordenados en el párrafo anterior, deberá en el término de un (01) año adoptar las medidas necesarias y pertinentes para la recuperación efectiva del espacio público, garantizando de igual manera el derecho al trabajo de las personas que ejercitan actividades de comercio en las señaladas caseta y/o local 13 y 14 del sector mencionado.

13. RECAPITULACIÓN

Habrà de ampararse el derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público del perímetro urbano del Municipio del Carmen de Apicalá, así como del lugar donde se encuentran ubicadas la caseta y/o local No. 13 y 14 de la plaza de mercado de propiedad de los señores Greisy María Pava Cervera y Carlos Alberto Bermúdez Cervera, y Luz Marina Gómez Niño, respectivamente, por lo que se ordenará al señor alcalde de dicho municipio establecer los reglamentos que permitan garantizar el adecuado uso del espacio público por parte de los habitantes de la entidad territorial, teniendo en cuenta para ello la protección del derecho fundamental al trabajo de las personas que desarrollan actividades de comercio, aplicando de igual manera los lineamientos señalados en el Ley 1988 de 2019, para adoptar las medidas necesarias y pertinentes para la recuperación efectiva del espacio público, garantizando de igual manera el derecho al trabajo de las personas que ejercitan actividades de comercio en las señaladas caseta y/o local 13 y 14 de la plaza de mercado ubicadas en la calle 4 con carrera 7.

14. COSTAS

La condena en costas se encuentra consagrada en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, sujeta a los gastos en que haya incurrido la parte vencedora y a cargo de la parte vencida.

Al respecto ha señalado el Consejo de Estado:

“... la Sala tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia de 25 de julio de 2013 en la que se consideró lo siguiente: Es preciso recordar que las costas constituyen la erogación económica que debe efectuar la parte vencida en un proceso judicial, y

están conformadas tanto por las expensas como por las agencias en derecho. Las primeras corresponden a los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para su desarrollo, pero distintas al pago de apoderado, esto es, los impuestos de timbre, los honorarios de los auxiliares de la justicia, y en general todos los gastos surgidos en el curso de aquel. Por su parte, las agencias en derecho no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora que pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho... en sentencia de 11 de septiembre de 2003 y más recientemente en providencia del 25 de marzo de 2010 se pronunció en relación con la cuestión acá debatida. En esas decisiones se reiteró la aplicación de las reglas contenidas en el [Código de Procedimiento Civil](#) relativas a la condena en costas dentro de los procesos tramitados en ejercicio de la acción popular recalcando que su reconocimiento requiere debida comprobación. Sobre el tema de las costas, se tiene que estas constituyen condena a la parte vencida en el proceso, las cuales se reconocen de manera objetiva de acuerdo con la reforma al [Código de Procedimiento Civil \(Ley 794 de 2003\)](#), en cuanto quien es vencido en juicio debe restablecer el equilibrio económico de quien se vio en la necesidad de acceder a la administración de justicia, siendo en principio gratuita, implica de todas maneras inversión en apoderados, agencias en derecho, costos de pruebas, publicaciones, gastos del proceso, etc...”¹⁷

En ese orden, como quiera que en el expediente no se encuentran acreditados gastos por parte del actor popular, que los escritos fueron presentados en papel común y que las pruebas decretadas no se practicaron a expensas de éstos no hay lugar a efectuar condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUE**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- AMPARAR el derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR al Alcalde Municipal del Carmen de Apicalá, en ejercicio de sus funciones como organizador administrativo del territorio a su cargo, que dentro del plazo máximo de seis (06) siguientes a la ejecutoria de la presente

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 17001-23-31-000-2012-00321-02(AP)

providencia, proceda a establecer los reglamentos que permita garantizar el adecuado uso del espacio público por parte de los habitantes de la entidad territorial, teniendo en cuenta para ello la protección del derecho fundamental al trabajo de las personas que desarrollan actividades de comercio, aplicando los lineamientos señalados en el Ley 1988 de 2019.

TERCERO.- ORDENAR al Alcalde Municipal del Municipio del Carmen de Apicalá, conforme los reglamentos previamente ordenados en el numeral anterior, que en el término de un (01) año, adopte las medidas necesarias y pertinentes para la recuperación efectiva del espacio público respecto de la caseta y/o local 13 y 14 de la plaza de mercado ubicadas en la esquina de la calle 4 con carrera 7, de propiedad de los señores Greisy María Pava Cervera y Carlos Alberto Bermúdez Cervera, y señora Luz Marina Gómez Niño, respectivamente, garantizando de igual manera el derecho al trabajo de las personas que ejercitan actividades de comercio en la referida caseta y/o local.

CUARTO: Sin condena en costas.


QUINTO: CONFÓRMESE para la verificación del cumplimiento de la sentencia, Comité integrado por las partes, comprendiendo dentro de estas, los señores GREISY MARÍA PAVA CERVERA, CARLOS ALBERTO BERMÚDEZ CERVERA, LUZ MARINA GÓMEZ NIÑO y el ALCALDE MUNICIPAL DEL CARMEN DE APICALÁ, quien le presidirá y deberá rendir informe a este Despacho cada dos (02) meses (02) detallando el avance del proceso de reglamentación y ejecución de las medidas ordenadas.

SEXTO: Fíjese como honorarios definitivos del perito, ingeniero Hugo E. Buitrago López la suma de \$1.000.000 los cuales serán pagados por partes iguales entre los extremos de la presente acción popular.

SEPTIMO. Para los fines previstos en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase al Defensor del Pueblo copia de la presente decisión

OCTAVO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría iníciase cuaderno de verificación de cumplimiento del fallo, con copia de la sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ**

Firmado Por:

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 6 ADMINISTRATIVO ORAL IBAGUE**

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

Código de verificación:

c7794588481d541b213e8f4dc1ad0662c528238631d483c1a4d5dc7e01ad20a2

Documento generado en 10/12/2020 12:29:11 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**