

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA.  
SECCIÓN TERCERA.  
SUBSECCIÓN "A".**

Bogotá D.C., veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015)

**Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ**

**ACCIÓN POPULAR No. 2001-00317**

**ACCIONANTE:** RICARDO CIFUENTES SALAMANCA

**ACCIONADOS:** ALCALDÍA LOCAL DE SAN CRISTÓBAL, POLICÍA METROPOLITANA DE BOGOTÁ, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO, INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL (IPES - ANTES FONDO DE VENTAS POPULARES)

**CUMPLIMIENTO ACCIÓN DE TUTELA**

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante providencia del 7 de marzo de 2013 el Despacho Sustanciador ordenó archivar la acción popular por encontrarse cumplida la orden impartida por el H Consejo de Estado del 30 de abril de 2003.
2. Frente a la anterior decisión, el actor popular ejerció una acción de tutela. Respecto a la cual, el 20 de agosto de 2013 el H. Consejo de Estado por vía de acción de tutela ordenó que se: *"reabra el trámite de verificación de cumplimiento del fallo del Consejo de Estado, atendiendo la realidad material del asunto, para lo cual deberá apoyarse en el comité de verificación conformado en el proceso, y si es el caso, ordenar inspecciones oculares que comprueben la realidad más allá de la documentación e informes que presentan las entidades llamadas al cumplimiento de la orden."*
3. En cumplimiento de lo anterior, el Despacho sustanciador, citó, para el **día 11 de diciembre de 2013**; al comité de verificación; igualmente, decretó **inspección ocular**, para el día 16 de diciembre de 2013, la cual se realizó con el acompañamiento del comité de verificación.
4. El Despacho sustanciador el **31 de enero de 2014**, con fundamento en las pruebas practicadas declaró terminada la acción popular por encontrarse cumplida la respectiva sentencia.
5. El **9 de septiembre de 2014** el H. Consejo de Estado ante el incidente de desacato promovido por el señor RICARDO CIFUENTES SALAMANCA, declaró que la **sentencia de tutela del 20 de agosto de 2013 no estaba cumplida**, por consiguiente, ordenó que se diera cumplimiento, pero precisando, que la decisión debía ser adoptada por los miembros que conforman la Sala de la Subsección A, Sección Tercera de este Tribunal.

## II. CONSIDERACIONES

Previamente a cumplir la decisión del H Consejo de Estado en sede desacato de tutela, la Sala encuentra necesario estudiar cada de las providencias que fundamenta el cumplimiento de la referida acción, y posteriormente, analizará la orden del juez popular, en armonía con los medios de prueba practicados, a efectos de verificar el cumplimiento de la respectiva sentencia popular.

### A. DE LA SENTENCIA DE TUTELA DEL 20 DE AGOSTO DE 2013.

Precisa la Sala, que la *ratio decidendi* de esta providencia se centra en dos puntos específicos, de una parte el H Consejo de Estado precisó que la acción de tutela es improcedente para pretender el cumplimiento de una sentencia popular, al respecto precisó:

*"[...] Como está concebida la pretensión de tutela, es evidente su improcedencia, toda vez que este medio constitucional no es el idóneo para lograr el cumplimiento de las sentencias de acción popular, pues para el efecto la ley consagra los mecanismos e instancias idóneos, rodeados de todas las garantías procesales y probatorias, como la conformación de un comité de verificación desde el momento mismo de la sentencia que debe realizar todos los actos necesarios para la evacuación de la orden; asimismo, la posibilidad de iniciar el incidente de desacato siempre que persista el incumplimiento del fallo (artículos 34, inciso 4º y 41 de la Ley 472 de 1998)[...]"*

El segundo punto, se centra en que la providencia del 7 de marzo de 2013 -que terminó la acción de popular- se fundamentó solamente en medios de prueba documentales, circunstancia que en criterio del juez constitucional no conlleva a la certeza probatoria absoluta del cumplimiento de la orden, al respecto se sostuvo:

*"[...] La Sala evidencia de lo anterior que el Tribunal basó su decisión de declarar cumplida la sentencia del Consejo de Estado en los informes de las entidades, que por ser documentos públicos se presume la autenticidad de su contenido, sin embargo, no se observa en la decisión ni en las actuaciones anteriores a esta, una acción mancomunada y conclusiva del comité de verificación que ordenó conformar el Consejo de Estado en la sentencia que se dice desacatada, ni mucho menos actuaciones como inspecciones oculares que pudieran verificar información de las entidades se acompasara con la realidad.[...]"*

*[...]*

*"[...] Todo lo anterior, implica que el Tribunal dio por terminado el proceso de acción popular sin tener la certeza probatoria absoluta del cumplimiento de la orden a la que está llamado a verificar su acatamiento[...]"*

En atención a lo anterior, el máximo Tribunal de lo contencioso administrativo, protegió el derecho fundamental del actor, impartiendo las siguientes órdenes.

**“DÉJASE** sin efectos la providencia del 7 de marzo de 2013, emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección "A" - magistrado Juan Carlos Garzón Martínez, que declaró cumplida la orden del Consejo de Estado del 30 de abril de 2003 y archivó la acción popular radicado No. 2001-00317.

**SE ORDENA** al magistrado Juan Carlos Garzón Martínez, que desarchiva el proceso y reabra el trámite de verificación de cumplimiento del fallo del Consejo de Estado, atendiendo a la realidad material del asunto, para lo cual deberá apoyarse en el comité de verificación conformado en el proceso, y si es del caso, ordenar inspecciones oculares que comprueben la realidad más allá de la documentación e informes que presentan las entidades llamadas al cumplimiento de la orden. Lo anterior sin perjuicio de que se inicien los incidentes de desacato que en el momento se encuentran en trámite ante el Tribunal.”

#### **B. DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE TUTELA DEL 20 DE AGOSTO DE 2013.**

El Magistrado sustanciador con la finalidad de dar cumplimiento a la orden de tutela referida, desarchivo el proceso, convocó al comité de verificación; y, decretó **inspección ocular** –medio de prueba que era facultativo–.

Así, con fundamento en los medios de prueba que obran en la actuación, y teniendo en cuenta todas las actuaciones que se adoptaron en los diferentes comités de verificación, encontró cumplida la orden impartida por el juez popular, razón por la cual, el 30 de enero de 2014, declaró cumplido el fallo.

En este punto, es importante resaltar, que tanto la decisión del 7 de marzo de 2013, como la del 30 de enero de 2014 –en virtud de las cuales se verificó el cumplimiento de la sentencia popular– se soportaron en los medios de prueba documentales aportados por la misma entidad Estatal, documentos, que no fueron tachados por las partes y que los mismos demostraron que el IPES, había realizado el censo, la adjudicación y capacitación de los vendedores informales, así como la construcción del recinto ferial.

Bajo esa premisa, es claro para la Sala, que dentro de la actuación existía certeza probatoria del cumplimiento de la sentencia popular, y era a los extremos jurídicos procesales a quienes les correspondía dentro de la oportunidad procesal pertinente, oponerse frente a esta decisión, circunstancia que no realizaron, y por el contrario, decidieron acudir al juez de tutela.

#### **C. DEL INCIDENTE DE DESACATO –providencia notificada el 9 de septiembre de 2014–**

Las decisiones del incidente de desacato se pueden sintetizar en tres puntos específicos:

- i) El H Consejo de Estado no encontró incumplida la orden de tutela desde el punto de vista subjetivo, incluso resaltó cada uno de los actos procesales que realizó el Magistrado Sustanciador.
- ii) Conforme a lo anterior, el juez de tutelo no sancionó al Magistrado Sustanciador.
- iii) No obstante, el Alto Tribunal consideró que no se realizó una adecuada valoración probatoria, dada que la actividad del Magistrado sustanciador *"corresponde a una materialización mecánica de la orden de tutela"*

En ese orden de ideas, el H Consejo de Estado, en sede de desacato decidió modificar la sentencia de tutela<sup>1</sup>, y ordenó nuevamente la verificación de la sentencia de la acción popular, pero en esta oportunidad le dio la orden a la Sala de la Subsección A –Sección Tercera- de este Tribunal.

#### **D. CONSIDERACIONES DE LA SALA DE LA SUBSECCIÓN A -SECCIÓN TERCERA- DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE TUTELA DEL 20 DE AGOSTO DE 2013.**

La Sala con la finalidad de dar cumplimiento a la orden del H Consejo de Estado en sede desacato de tutela, encuentra pertinente centrar la controversia; para ello en un primer momento, se identificaran cada una de las órdenes impartidas por el juez popular; a continuación se valorarán todos los medios de prueba practicados; y finalmente, se verificará si la sentencia popular se encuentra cumplida.

##### **1. De las Órdenes Impartidas por el Juez Popular –sentencia del 30 de abril de 2003-**

- 1.1. El juez popular tuvo en cuenta los siguientes aspectos previamente a proteger los derechos colectivos:
  - a. Reconoció la tensión que existe entre el derecho fundamental al trabajo y el interés general al goce efectivo al espacio público. Sin embargo dio prevalencia al interés general frente al particular.
  - b. Igualmente, otorgó pleno valor al acuerdo de convivencia, que en su momento había suscrito el Distrito Capital con los vendedores ambulantes del Veinte de Julio; aclarando así mismo, que el acuerdo, no le había otorgado a los vendedores un derecho adquirido.
  - c. En ese orden de ideas, estableció que era urgente tomar medidas para la recuperación del espacio público, pero que estas, obligaba una actuación prudente por parte del Estado, que no generara un mayor problema de orden público.
  - d. Por consiguiente, estableció como plazo prudencial para la recuperación del espacio público, el término de 1 año contado

<sup>1</sup> Obsérvese que, en la sentencia de tutela, el cumplimiento de la orden judicial se impuso al Magistrado Sustanciador; mientras que, en sede de desacato el cumplimiento se ordenó a la Sala.

a partir de la ejecutoria de la sentencia. Culminado este plazo, las autoridades competentes podían desalojar el espacio público, caso en la cual no existe vulneración de derecho por cuanto a los vendedores ambulantes, se les ha permitido desalojar pacíficamente el sector.

- e. Finalmente se resaltó que el Distrito Capital podía expedir permisos para ocupar temporalmente el espacio público.

1.2. Con fundamento en lo anterior, el H Consejo de Estado, ordenó:

«1. PROTÉJASE el derecho colectivo al uso y goce del espacio público de la Localidad de San Cristóbal Sur de la ciudad de Bogotá, y en particular del Barrio Veinte de Julio.

2. ORDÉNASE a las autoridades locales y distritales la recuperación del espacio público en los términos indicados en este proveído. Plazo un (1) año.

3. ORDÉNASE al Fondo de Ventas Populares que para la reubicación de los vendedores ambulantes, gestione lo necesario para que el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal gire los valores del aporte que le corresponde dentro del Convenio de Cofinanciación de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

4. ORDÉNASE la conformación de un comité integrado por el accionante, el Alcalde Local de San Cristóbal Sur o su delegado, el jefe del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público o su delegado; dos representantes de los vendedores ambulantes, elegidos entre las siguientes asociaciones, COOPNALVEN, COMPROBÉ, ASOVEIJ, SINUCOM Y GRUPO DE MUJERES CABEZA DE FAMILIA; un representante de los vendedores formales del sector y un representante de los residentes del sector, el cual deberá rendir informe al Tribunal Administrativo de Cundinamarca en forma bimestral, sin perjuicio que el Tribunal exija el informe en períodos de tiempo más corto.

5. ORDÉNASE a las autoridades distritales, locales y de policía que dentro del término del año a que se ha hecho referencia hagan cumplir lo estipulado en el acuerdo de convivencia de forma tal que se proteja el medio ambiente, la salubridad pública y sobre todo se asegure la seguridad de los habitantes y transeúntes del sector.

6. ORDÉNASE a la Alcaldía Local de San Cristóbal Sur, que realice la correspondiente publicidad de esta decisión dentro de los comerciantes informales, en la forma que se señaló en la parte motiva de esta providencia.

7. ORDÉNASE a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y a la Secretaría de Hacienda Distrital que dentro de los 6 meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia adelanten los trámites tendientes a involucrar a los vendedores informales dentro del censo tributario que llevan estas entidades para que cumplan las obligaciones a que haya lugar.

8. ORDÉNASE la publicación de la parte resolutive de la presente providencia en un diario de amplia circulación nacional, de conformidad con el artículo 65 numeral 4 de la Ley 472 de 1998, a cargo de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

9. ADVIÉRTASE a todos los interesados, especialmente a los vendedores ambulantes de la zona, que en todo caso, el proceso de reubicación deberá concluir dentro de un año contado a partir de la ejecutoria de esta providencia.

10. ORDÉNASE a la Defensoría del Espacio Público dar cumplimiento a lo ordenado en la parte motiva de la providencia.

11. ORDÉNASE a la Alcaldía Local de San Cristóbal Sur que para el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la presente providencia, previamente elabore un cronograma detallado sobre el desarrollo, ejecución y puesta en marcha de tales deberes así como de las actividades que considere pertinentes para tal fin.

12. RECONÓCESE la suma de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del señor RICARDO CIFUENTES SALAMANCA y a cargo de la Alcaldía Mayor de Bogotá.»

De la anterior transcripción, se puede arribar a las siguientes conclusiones:

Al margen de la conformación del comité de verificación y otras decisiones que escapen de la presente actuación, la protección de los derechos colectivos, se materializa en síntesis en cuatro puntos específicos:

- a. La recuperación del espacio público en un plazo prudencial de 1 año;
- b. La aplicabilidad temporal del acuerdo de convivencia mientras se practica la reubicación;
- c. El giro de los aportes que le corresponde al Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal dentro del Convenio de Cofinanciación.
- d. El censo tributario de los vendedores ambulantes

En otros términos, las órdenes se pueden dividir en dos capítulos, las referidas con aspectos netamente jurídicos –el acuerdo y el censo tributario; y las relacionadas con asuntos fácticos –reubicación y recuperación del espacio público-. A continuación entra la Sala a verificar **¿si las precitadas órdenes del fallo popular se encuentran cumplidas?**

## **2. Del Cumplimiento de las Órdenes Relacionada con el Censo Tributario y el Acuerdo de Convivencia.**

En relación con el censo tributario, es claro que este aspecto no se encuentra en discusión por parte del actor, además revisadas las actas del comité y los informes presentados por la entidad, está demostrado, que se cumplió con la realización del respectivo censo.

La misma circunstancia ocurre con el cumplimiento del acuerdo de convivencia, por cuanto, el incumplimiento de la sentencia popular, no guarda relación con el desconocimiento del acuerdo.

## **3. Del Cumplimiento de las Órdenes referidas con la Reubicación y Recuperación del Espacio Público.**

- 3.1. Frente a la **reubicación**, llama la atención a la Sala que, el juez popular en ningún momento ordenó la construcción de obra pública como requisito para que se diera la reubicación, la orden se

centró simplemente en el giro de unos recursos a un convenio de cofinanciación.

Sin embargo, no se puede perder de vista que la recuperación del espacio -público trae consigo la tensión de dos derechos de orden constitucional; circunstancia que además, puede conllevar a una grave afectación del orden público al momento de la reubicación.

De ahí que de acuerdo con los propios acuerdos del comité de verificación, y bajo el entendimiento que la orden respecto a la recuperación del espacio público debe realizarse de manera planificada, y no se trataba simplemente de un desalojo, se dio prioridad a aspectos como;

- i) identificación e individualización de los vendedores informales – censo- a efectos de no vulnerar derechos fundamentales. En este punto es relevante precisar, que el despacho Sustanciador le ordenó a las entidades encargadas adoptar medidas para evitar el aumento de vendedores ambulantes en el sector -ver providencia del 10 de abril de 2009-
- ii) La capacitación de los vendedores ambulantes en aras de desestimular a la venta ambulante, y fomentar otro tipo de actividad económica.
- iii) Contar el Distrito Capital con los espacios adecuados para realizar la reubicación de los vendedores. Esta decisión se encuentra en armonía con las consideraciones expuesta por el juez popular, así como también, con los pronunciamientos de la H Corte Constitucional en casos como el presente.

Es así como, revisadas las diferente acta del comité de cumplimiento, se observa que inicialmente se propusieron dos lotes para la reubicación temporal, uno específicamente para el calentamiento de alimentos –en donde se prohibió la preparación de alimentos-, y el lote de los sierra para venta de fruta y verduras.

Sin embargo, estos espacios fueron insuficientes, de ahí que, se aceptó la construcción de una obra pública que se integrara armónicamente con los diferentes equipamientos y servicios del sector, como por ejemplo la estación de Transmilenio. Esta obra fue denominada recinto ferial del Veinte de Julio, la cual de acuerdo con la inspección ocular se encuentra actualmente terminada.

3.2. Advierte la Sala, que la anterior premisa, no es una afirmación sin fundamento, por cuanto la misma, obedece a una **adecuada valoración probatoria**, obsérvese:

3.2.1. El IPES presentó informes ejecutivos, en los cuales se observa todas las gestiones realizadas por esta entidad con el fin de materializar la reubicación, entre ellas se encuentra, el censo, capacitación, asignación, entrega de algunos espacios en el recinto ferial del Veinte de Julio.

Es importante precisar, que estos documentos por provenir de una entidad estatal, tienen el carácter de documentos públicos y por ende, se presume su autenticidad<sup>2</sup>. Bajo ese entendimiento, es claro, que a las partes les asistía la carga procesal probatoria de tachar los documentos de falso, si no existía coherencia entre lo establecido en la documental y la realidad material.

Al respecto, se observa que los extremos jurídicos procesales omitieron esta carga procesal probatoria, por consiguiente, dado el valor probatorio de las documentales, cobra relevancia la decisión del Magistrado Sustanciador cuando determinó que se encontraba cumplida la sentencia popular.

3.2.2. Además de lo anterior, el Despacho sustanciador en cumplimiento de la sentencia de tutela del H Consejo de Estado, decretó inspección ocular, para el día 16 de diciembre de 2013, la cual se realizó en los siguientes sitios:

- a) Recinto Ferial del Veinte de Julio, (antiguo lote de Tubos Moore) ubicado al costado del Portal de Transmilenio.
- b) Plaza de comidas del Veinte de Julio.
- c) Lote de Los Sierra, para la ubicación de vendedores de frutas y verduras.

La inspección ocular se realizó con el acompañamiento del comité de verificación, encontrando que el Recinto Ferial del Veinte de Julio, se encuentra terminado y listo para entrar en funcionamiento, que ha sido por la renuencia de algunos vendedores informales que no se han podido ubicar en dicho recinto.

Con respecto a la plaza de comidas, la misma **se encuentra cerrada** actualmente, por la secretaria de salud, debido a problemas de salubridad; adicional a ello, esta plaza según manifestación de los funcionarios del IPES, era una **solución temporal**, ya que la solución definitiva se encuentra en las 20 cocinas que se encuentran en el recinto ferial.

En cuanto al denominado **Lote de los Sierra**, el mismo se ha convertido en un lugar para guardar las carretas de los vendedores de frutas y hortalizas, pese a que el mismo fue destinado para una plaza de mercado.

---

<sup>2</sup> El artículo 252 del CPC, preceptúa: "Documento auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. El documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad.[...]". A su vez el artículo 244 del Código General del Proceso consagró: "Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.

Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso."

2.2.1. De la diligencia referida se resaltan los siguientes aspectos:

**a. Recinto Ferial del 20 de Julio**

**Minuto 5:40**, Manifiesta una de las vendedoras que ya se trasladó al recinto ferial del 20 de julio: *"lo que pasa es que de la 27 no quieren venir, porque no quieren, no les provoca venirse"* haciendo referencia a los vendedores ambulantes que se han reusado a ser ubicados en el recinto ferial.

**Minuto 7:13**, Manifiesta una de las vendedoras que ya se trasladó al recinto ferial del 20 de julio: *"prefieren pagar 50.000, 150.000"* haciendo referencia a los vendedores ambulantes ubicados en la calle 27 sur, que han sido renuentes al traslado.

**Minuto 17:44**, El Magistrado pregunta respecto a la renuencia de algunos vendedores ambulantes para ser trasladados al Recinto Ferial; a lo que una de las vendedoras que ya se encuentra ubicada en el recinto ferial responde: *"que la renuencia de los vendedores de no venirse todos, es porque la 27 no la quitan y mientras nosotros tengamos toda esa zona allá, y que la gente prefiere pagar 50.000, 30.000 hasta 300.000 pesos por un puesto, prefieren quedarse allá, no se a qué? Porque según dicen el Estado les va a pagar por la zona, por el espacio público les van a pagar de a 15'000.000 millones, por eso la gente no se ha venido para acá"*

A su vez interviene otra de las vendedoras "reubicadas" en el Recinto Ferial (**Minuto 18:20**), quien manifiesta: *"El argumento con los que seguimos siendo amigos y con los que yo me hablo es que ellos no abandonan la 27, porque perderían inmediatamente la indemnización que se les va a asignar y que ellos jamás van a sacrificar la indemnización por venirse acá"*

**Minuto 19:01**, El Magistrado pregunta a las vendedoras, si cuando estaban ubicadas en el sector de la calle 27, tenían que pagar por el espacio público, a lo cual responden afirmativamente.

**Minuto 38:36**, Nuevamente se puede apreciar la intervención de una vendedora, que antes se encontraba en la calle 27 y que se reubico en el Recinto ferial del 20 de Julio, quien manifiesta: *"necesitamos que nos colaboren, que venga la gente de la 27, que se venga a trabajar, porque no vienen y trabajan con nosotros, que esto aquí no se paga, es gratuito, ¿Qué estamos esperando? ¿Qué espera la gente?, ir y pagar 100, 200, \$300.000 pesos allá"*.

**Minuto 39:00**, Ahora interviene otro de los vendedores a quien se le pregunta, por qué los demás vendedores que se encuentran en la calle 27 sur, no se han trasladado al recinto ferial, y este responde: *"el señor Alejandro y los del comité no los dejan subir, y yo tengo unos papeles, comprados porque se paga por el espacio público, yo tengo el recibo"*.

**b. Recinto de Comidas**

**Minuto 47:38**, Frente a la plazoleta de comidas, se concluyó que la misma era solución provisional, mientras se terminaba la construcción del Recinto Ferial del Veinte de Julio, junto con las "cocinas" dispuestas para la venta de comidas, y que dicha plazoleta fue cerrada por órdenes del Hospital, por cuanto se estaban generando problemas sanitarios, toda vez que, las personas a quienes se les había asignado un puesto en esa plazoleta, le estaban dando un uso distinto a la misma, dado, que el uso era solo para el calentamiento de alimentos, pero no la preparación de los mismos.

**c. Lote de los Sierra (Vendedores Ambulantes de Frutas y Verduras)**

**Minuto 50:28**, El funcionario del IPES, frente al Lote de "Los Sierra" explica que: *"sobre este espacio la construcción se hizo de acuerdo a que la oferta de los espacios en las plazas de mercado de las diferentes localidades de la ciudad no fueron acogidas por los vendedores, entonces se propuso y se concertó con ellos mismos que se ubicaran en un espacio de la misma localidad cercano al lugar donde trabajaban para poder seguir ejerciendo su actividad de venta de frutas y verduras; pero pues tal como lo va a ver se ha adecuado para la venta de esas frutas y verduras pero ellos reincidieron y ya lo están utilizando es como bodega"*.

2.2.2. Ahora bien, se reitera que desde el 4 y 6 de marzo de 2013, las entidades accionadas demostraron en la actuación el cumplimiento de la sentencia de acción popular, habida cuenta que, se encontraban realizados los censos de vendedores, adjudicaciones y la respectiva reubicación en el Recinto Ferial del Barrio Veinte de Julio.

Lo anterior, se encuentra en coherencia con las circunstancias fácticas que originaron la acción popular del año 2001, es decir, para esa fecha no se contaba con un censo de vendedores confiable, a efectos de diseñar y planificar la reubicación.

Bajo esa línea, es gracias al cumplimiento de la presente sentencia popular que el Distrito Capital, cuenta hoy día con un recinto para reubicar los vendedores del barrio Veinte de Julio, incluso se modificaron las entradas de la estación de "Transmilenio" con la finalidad de obligar el tránsito de personas por la zona, y por ende, la generación del comercio.

Reitera la Sala que si bien la problemática de la presente acción se centra en la reubicación de vendedores ambulantes, lo cierto es, que este conflicto no se había superado porque el Distrito Capital - entre otros- no contaba con los espacios físicos para realizar la reubicación.

Obsérvese, que en este punto, el cumplimiento de la orden judicial fue más allá de lo contemplado por el juez popular, toda vez que,

hoy se cuenta, con dos espacios para realizar la reubicación –el lote de los sierra y el recinto ferial del Veinte de Julio -.

En consecuencia, en atención a la anterior valoración probatoria, la Sala precisa, que dentro del plenario, está plenamente demostrado el cumplimiento del fallo popular para este aspecto.

- 2.2.3. Hasta aquí, no hay duda que **la sentencia popular cumplió con el fin propuesto**, quedaría solamente pendiente, realizar la **recuperación del espacio público**; obligación que no deviene exclusivamente de la sentencia popular, toda vez que, por mandato legal y constitucional, son asuntos que guardan relación con funciones y actividades de policía<sup>3</sup>.

En efecto, con la inspección ocular se evidenció, que las razones que impiden la recuperación del espacio público, obedecen a factores sociales como: **a)** la decidía de los mismos vendedores, quienes no han querido trasladarse al lote de los sierra y al recinto Ferial del Veinte de Julio construidos para este fin; **b)** la coerción de particulares para que los vendedores no se reubiquen; **c)** la explotación económica del espacio público de forma ilegal; y, **d)** la generación de nuevos vendedores (cada vez que se inicia un proceso de asignación de espacios aumenta el censo).

En suma, se puede sostener que, aun contando el Distrito Capital con los espacios adecuados para la reubicación, la recuperación del espacio público no se ha generado por el incumplimiento de funciones y actividad de policía, que reitera la Sala, **no deviene exclusivamente del fallo popular**.

- 2.2.4. Por otro lado, precisa la Sala, que ante la existencia de los espacios adecuados para realizar la reubicación, desaparece la tensión entre los derechos de orden constitucional, dado que el Estado –en este caso el Distrito Capital- previo a la recuperación del espacio público, **bajo una perspectiva con enfoque diferencial, ha realizado todas las gestiones necesarias para salvaguardar el derecho fundamental al mínimo vital y al trabajo** de los vendedores informales, así como **respetar el principio de la confianza legítima**

En efecto, el Distrito Capital de conformidad con los medios de prueba documental y la inspección ocular, realizó un censo de vendedoras informales en el sector, en el cual respeto protecciones constitucionales, como por ejemplo, **mujeres cabeza de familia, personas en condición de incapacidad, y tercera edad**.

---

<sup>3</sup> Frente al concepto de poder, función y actividad de policía, ver, Corte Constitucional; Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO; veintiséis (26) de junio de dos mil dos (2002). Sentencia: C-49292002. "[...] De este modo, el ejercicio del poder de policía se realiza a través de la expedición de la ley para delimitar derechos constitucionales de manera general y abstracta, y establecer las reglas que permiten su específica y concreta limitación para garantizar el control del orden público; mientras que con la función de policía se hace cumplir la ley por medio de actos administrativos y de acciones policivas.

5. En síntesis, se puede afirmar que la Corte Constitucional frente a la función de proteger el orden público tiene como criterio de distinción:

El poder de policía lo ejerce, de manera general, el Congreso de la República por medio de la expedición de leyes que reglamentan el ejercicio de la libertad cuando éste trasciende el ámbito privado e íntimo. Este poder también es ejercido en forma excepcional, por el Presidente de la República en los estados de guerra exterior, conmoción interior y emergencia.

La función de policía es ejercida por las autoridades de la rama ejecutiva (como los alcaldes e inspectores) en cumplimiento de competencias determinadas por la ley.

La actividad de policía es ejercida por los miembros de la Policía Nacional, que en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, aplican diversos medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público.[...]"

A partir de este **enfoque diferencial** el IPES, al momento de las asignaciones, dio prioridad a esta población en estado de vulnerabilidad. Lo anterior, deviene de la inspección ocular practicada, en donde se explicó con detenimiento el procedimiento de las asignaciones, además, se pudo evidenciar que, algunas de las personas reubicadas contaban con la protección constitucional.

- 2.2.5. Por consiguiente, como el IPES demostró que en el censo y en la asignación del espacio de reubicación respetó los postulados establecidos por la H Corte Constitucional en materia de reubicación de vendedores ambulantes<sup>4</sup>, y que además se cuenta con dos espacios de reubicación -lote de la sierra y el recinto ferial del Veinte de Julio-, cobra relevancia la sentencia popular cuando sostuvo:

**"En efecto, siendo el objetivo primordial de la presente acción la recuperación del espacio público en primer lugar se ordenará su rescate, en forma paulatina, buscando no hacer más traumática la situación a la comunidad residente y trabajadora del sector, por lo cual, el plazo que se le da a las autoridades y a los mismos vendedores ambulantes de la zona es de un año a partir de la ejecutoria de la presente providencia, plazo en el cual paulatinamente, en forma conjunta y voluntaria por parte de los vendedores informales, se realizará la correspondiente reubicación de su comercio, sin perjuicio de las permisos que haya dado legalmente la Alcaldía así como del resultado de las querellas iniciadas con anterioridad a esta decisión.**

**Finalizado este tiempo, todo vendedor ambulante que continúe invadiendo el espacio Público del Barrio Veinte de Julio podrá ser desalojado por las autoridades Distritales, Locales, o de policía, aún cuando para ello sea necesario el uso de la fuerza, con lo cual no se desconocen los derechos particulares de estas personas pues con anterioridad a esta medida se les ha permitido en forma pacífica desalojar el sector para trasladar su comercio a un lugar que permita una convivencia entre los habitantes del sector."**

- 2.2.6. Igualmente, mediante la providencia del 10 de abril de 2009 proferida por el Despacho Sustanciador, se adoptaron medidas con el fin de proteger los derechos constitucionales y evitar el aumento de la problemática, obsérvese:

**"TERCERO: La Alcaldía Local de San Cristóbal, con la colaboración de la Policía Metropolitana de Bogotá, la Defensoría del Espacio Público y el IPES, deberá efectuar de manera inmediata, un censo de los vendedores informales que actualmente ocupan el espacio**

<sup>4</sup> Ver entre otros pronunciamientos: Corte Constitucional; Sentencia T-772 de 2003 (MP. José Manuel Cepeda), Sentencia T-775 de 2009 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), sentencia T-465 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y en la sentencia T-729 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño) Reiteradas en: Sentencia T-383 de 2013 (MP. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

"[...]Bajo el marco jurisprudencial reseñado [supra 4], se ha concluido que los requisitos mínimos que debe cumplir toda política pública de recuperación del espacio público deben ser los siguientes: "(i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición[...]"

público del Barrio Veinte de Julio. El resultado de dicho censo deberá allegarse al presente proceso, en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación por estado del presente proveído.

**CUARTO:** Sobre el censo que se realice, la Alcaldía Local de San Cristóbal, la Policía Metropolitana de Bogotá y la Defensoría del Espacio Público, en forma conjunta, **deberán implementar de manera inmediata los controles necesarios para impedir el incremento del número de vendedores que ocupan el espacio público en el Barrio Veinte de Julio.** Sobre la implementación de tales medidas, se rendirán informes mensuales a partir de la fecha de notificación por estado del presente proveído."

En consecuencia la Sala en uso del poder coercitivo ordenará al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO<sup>5</sup>, al ALCALDE LOCAL DE SAN CRISTOBAL y a la POLICIA METROPOLITANA DE BOGOTÁ, que realice las gestiones necesarias para materializar la reubicación de los vendedores informales al lote de los sierra y al recinto ferial del Veinte de Julio.

Una vez realizada la reubicación, las autoridades están en la obligación de dar cumplimiento a lo establecido por el juez popular, es decir, *"todo vendedor ambulante que continúe invadiendo el espacio Público del Barrio Veinte de Julio podrá ser desalojado."*

Para el cumplimiento de la anterior orden, se les otorgará el término de **10 días**, contados a partir de la notificación de la presente providencia; culminado éste, deberán allegar a la actuación un informe ejecutivo de las gestiones realizadas.

Finalmente, la Sala insta al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO, al ALCALDE LOCAL DE SAN CRISTOBAL y a la POLICIA METROPOLITANA DE BOGOTÁ, que una vez realizada la reubicación, cumpla con sus funciones otorgadas por el legislador, referidas con la protección del espacio público,

En consecuencia, se

---

<sup>5</sup> En atención con el Artículo 4 del Acuerdo 18 de 31 de julio de 1999 son competencia de esta entidad.- "Espacio Público. Corresponde a la Defensoría del Espacio Público ejercer entre otras las siguientes funciones:

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

## RESUELVE

**PRIMERO:** Declárese **cumplido** el fallo proferido por el H. Consejo de Estado de fecha 30 de abril de 2003, en lo referente a las ordenes destinadas a generar las condiciones pacíficas y paulatinas para obtener la reubicación de los vendedores informales y la recuperación del espacio público del barrio Veinte de Julio.

**SEGUNDO:** Se **ordena** al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO del Distrito, al ALCALDE LOCAL DE SAN CRISTOBAL y a la POLICIA METROPOLITANA DE BOGOTÁ, que cumpla con las funciones y actividades de policía otorgadas por el legislador, a efectos de la recuperación del espacio público.

**TERCERO:** En cumplimiento de lo anterior, se **ordena** a las autoridades enunciadas que: **a)** realicen las gestiones necesarias para materializar la reubicación de los vendedores en el lote de los sierra y en el recinto ferial del Veinte de Julio.; y, **b)** alleguen a la actuación un informe ejecutivo que contenga las gestiones realizadas para dar cumplimiento a la sentencia popular

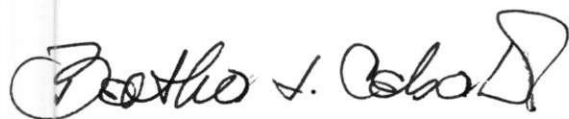
**CUARTO:** Se otorga el término de 10 días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, para dar cumplimiento a las órdenes judiciales impartidas en esta providencia.

**QUINTO:** Por secretaria de la sección, **notifíquese** la presente providencia por el medio más expedito, al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO, al ALCALDE LOCAL DE SAN CRISTOBAL y a la POLICIA METROPOLITANA DE BOGOTÁ.

**SEXTO:** Por secretaria de la sección, **comuníquese** la presente providencia al H Consejo Estado -Sección Segunda- Subsección A- Consejero: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

## NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

  
JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ  
Magistrado

  
BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA  
Magistrada

  
ALFONSO SARMIENTO CASTRO  
Magistrado

MADA.