# Florencia, agosto diez (10) de dos mil veintidós (2022)

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: **Moisés Sánchez Portela**

Demandado: Municipio de Florencia y otro

Radicación: 18001-33-33-002-**2019-00569-01**

Tema: Recuperación del espacio público. Puente peatonal ubicado entre la Avenida Los Colonos y la Calle 5ª en la Galería Salitre.

Acta número 53.

**ASUNTO**

Agotadas las etapas procesales correspondientes y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, decide la Sala los recursos de apelación presentados por el Municipio de Florencia y la Policía Nacional contra la sentencia proferida el 3 de noviembre de 2021 por el Juzgado Segundo Administrativo de Florencia.

1. **ANTECEDENTES**
	1. **La demanda.[[1]](#footnote-1)**
		1. **Pretensiones.**

Moisés Sánchez Portela, en nombre propio y en ejercicio del medio de control consagrado en 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitó que se protejan los derechos al goce del espacio público y a la libre movilidad.

* + 1. **Hechos.**

Fundamentó las pretensiones en los siguientes:

1. Se ha ocupado indebidamente el espacio público sobre la Avenida Los Colonos y la Calle 5ª, pues a lado y lado del puente peatonal ubicaron casetas para la venta de licor, tabaco y verduras, lo cual ha causado inconvenientes para las personas, toda vez que aquellas que usan el centro de acopio (la galería Salitre), no pueden esperar el transporte público.
2. Como en ese espacio hay locales debajo de las escaleras del puente peatonal, el sitio se convierte en *«una guarida de consumidores de droga y alcohol, que por la ubicación le ven la ropa íntima a las mujeres y las morbosean, mujeres que prefieren arriesgar su vida cruzando con sus niños por la avenida transitada que ser humilladas con palabras indebidas, toques y miradas laccivas (sic) que les dicen los clientes de estos establecimientos de comercio».*
	1. **Contestación de la demanda.**
		1. **Municipio de Florencia.[[2]](#footnote-2)**

Sostuvo que la Policía Nacional es la encargada de adelantar el trámite policivo contra quienes no ostenten el permiso otorgado por la Secretaría de Emprendimiento de la Administración Municipal. Adicionalmente, sostuvo que la parte actora no cumplió con la carga de demostrar la vulneración de los derechos colectivos.

* + 1. **Ministerio de Defensa – Policía Nacional.[[3]](#footnote-3)**

Manifestó que ha realizado actividades tendientes a cumplir con su misión institucional, esto es, garantizar los derechos y libertades públicas de todos los habitantes, además, que lo alegado por los demandantes no imposibilita la utilización del puente peatonal para la comunidad, toda vez que su ingreso y salida siempre se encuentran despejados.

Sobre la asignación del espacio público para ejercer actividades de comercio no concierne a sus funciones, sumado a que todos los establecimientos cumplen con los requisitos para ejercer su labor. Luego dijo:

Es necesario aclarar que la Policía Nacional realiza las actividades en torno a la seguridad de los ciudadanos y aplica las medidas dispuestas en la norma siempre y cuando exista mérito para ello, como se aprecia en las órdenes de comparendo aplicadas, sin embargo desalojar el lugar como lo pretende el actor es inviable toda vez que los comerciantes tienen la documentación necesaria para realizar el ejercicio de su actividad por tanto, precisando que los establecimientos presentan un documento expedido por la secretaría de Emprendimiento y Turismo de Florencia quien adjudicó los puestos en la parte externa de la galería, documento firmado por el señor JOSE ANDRES MEDINA ALVAREZ secretario de Emprendimiento y Turismo municipal. (pág. 54).

Alegó que no existe prueba de que en ese sitio se vendan y consuman estupefacientes, pues no existen quejas, denuncias o capturas realizadas por esta situación. Resaltó que la Policía Nacional no es la encargada de adjudicar los espacios ni generar los permisos para realizar ninguna actividad comercial u ordenar la restitución del bien de uso público. Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

* 1. **Sentencia de primera instancia[[4]](#footnote-4).**

En la sentencia proferida el 3 de noviembre de 2021, el Juzgado Segundo Administrativo de Florencia, resolvió:

**PRIMERO: DECLARAR** no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por las entidades accionadas, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONCEDER** la protección de los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el goce de un ambiente sano, y de la seguridad y salubridad pública, afectados por las casetas ubicadas la vía entre la carrera 11 (Avenida Los Colonos) y la Calle 5ª (Esquina del Calvete) Galería Salitre del municipio de Florencia, dedicadas a las ventas informales de vendedores estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes.

**TERCERO: ORDÉNESE** al MUNICIPIO DE FLORENCIA que dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia, mediante equipo integrado por su Secretaría de Planeación y las oficinas encargadas de apoyo a la población vulnerable: *i) implementen una sistema que les permita identificar plenamente a las personas que deban ser beneficiarias por sus programas, a fin de adoptar medidas más efectivas que permitan crear alternativas concretas, eficaces y eficientes de trabajo formal para los vendedores informales, estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes que ocupan irregularmente el espacio público de la vía entre la carrera 11 (Avenida Los Colonos) y la Calle 5ª (Esquina del Calvete) Galería Salitre del municipio de Florencia; ii) deberá realizar un registro de vendedores informales, con el nombre, identificación, tipo de mercancía comercializada y lugar donde cada uno pueda ejercer su actividad, a fin de que dicha entidad tome medidas más efectivas para recuperar el espacio público; iii) establecer los sitios donde serán reubicados los vendedores informales, en centros comerciales populares que para el efecto adecúe u otro similar, donde cada vendedor pueda ejercer su actividad.*

**CUARTO: ORDÉNESE** al MUNICIPIO DE FLORENCIA y a la POLICÍA NACIONAL que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, recuperen el espacio público de la carrera 11 (Avenida Los Colonos) y la Calle 5ª (Esquina del Calvete) Galería Salitre, previniendo que el mismo no vuelva a ser ocupado por vendedores estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes. Dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, deberán tener elaborado el Plan de recuperación del espacio público, para el sector antes señalado.

**QUINTO: ORDÉNESE** al MUNICIPIO DE FLORENCIA y a la POLICÍA NACIONAL que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia y durante los próximos tres años, realicen campañas de concientización para el uso y goce del espacio público, su recuperación, apropiación, conservación y enriquecimiento.

**SEXTO:** Para la verificación del cumplimiento de este fallo DESÍGNESE al actor popular, a las entidades accionadas y a la Defensoría del Pueblo Regional Caquetá. Los designados rendirán informe periódico en el término de (06) meses, acerca del cumplimiento dado a lo aquí ordenado, sin perjuicio que el Despacho los requiera en fecha diferente o disponga la práctica de inspección judicial para verificación directa.

**SÉPTIMO:** Advertir al representante legal de cada una de las accionadas, que su incumplimiento los deja incurso en desacato, sancionable con multa, convertible en arresto (art. 41 de la Ley 472 de 1998).

**OCTAVO:** Sin condena en costas.

(…)

Indicó que la vía entre la carrera 11 y la calle 5ª fue catalogada como “vía arteria”, es decir, que es una de las principales del Municipio de Florencia; así mismo que, tal como lo sostuvo el actor, a lado y lado de dicha vía y, concretamente, en el sector del puente peatonal, existen diferentes casetas para la venta de frutas, cafetería, de licores y cigarrillos, las cuales han generado inconvenientes para los transeúntes, máxime porque fueron ubicadas en los andenes que limitan con la galería El Salitre, las instalaciones el antiguo IDEMA y debajo de las escaleras ubicadas en los dos extremos del puente peatonal; así mismo, *“en la bahía o separados de los dos sentidos viales, fueron ubicados puestos ambulantes de frutas y verduras; circunstancias que a todas luces, impiden el libre tránsito de los peatones y de los vehículos, dado que las personas de a pie para poder circular arriesgan su vida, bajándose a la carretera; y los automotores en razón al bloqueo de la vía por parte de los otros vehículos que se estacionan a descargar los productos, o a comprar los mismos, generan caos y trancones en la vía”.*

Igualmente sostuvo que con la instalación informal de las casetas, no solo se afectó el goce y utilización del espacio público y la libre circulación, sino la seguridad y salubridad pública, toda vez que varias de ellas están destinadas a la venta de bebidas embriagantes, conllevando a que sus clientes en estado de embriaguez generen desorden público, riñas callejeras, acoso a personas que transitan, hurtos y contaminación.

Por lo anterior, a partir de las normas que regulan la materia, sostuvo que los entes territoriales deben velar por la protección e integridad del espacio público y los inspectores de policía son los encargados de aplicar las medidas de restitución y protección de bienes inmuebles, luego estas son las responsables de la vulneración de los derechos colectivos reclamados. Por esta razón, anunció que no se configuraba la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Florencia y que, por el contrario, a esta entidad y a la Policía Nacional les asistía el deber de recuperar el espacio público.

Además, discurrió que si bien en el sitio del litigio se encuentra ubicado un puesto de comercio que en su momento contó con permiso municipal para la venta de productos, el cual fue adjudicado a Neti Julieth Sogamoso Díaz, se pudo determinar que esta fue ilícita y que se solicitó la revocatoria del mentado acto.

* 1. **Recursos de apelación.**
		1. **Municipio de Florencia.**

Insistió en que no ha vulnerado los derechos colectivos, toda vez que desde las Secretarías de Gobierno y Participación Comunitaria han adelantado los trámites pertinentes necesarios *«para hacerle entender»* a la población la afectación que generan al momento de obstaculizar el espacio público, pero lamentablemente siempre han hecho caso omiso y se empeñan en ocupar por la fuerza los andenes y vías públicas.

Agregó que en los años 2020 y 2021 se realizaron campañas de sensibilización sobre el buen uso del espacio público, al tiempo que se notificó de manera individual a los comerciantes estacionarios que lo ocupaban y se les ofertó un local de reubicación que no fue aceptada; *«del mismo modo un grupo de nueve mujeres vendedores de jugo de naranja que están ubicadas en el andén exterior de la plaza de mercado aceptaron a la Administración Municipal ser reubicadas en una plazoleta frente al barrio Las Brisas en un proyecto elaborado por la secretaría de planeación con casetas modelo, donde se formaliza su actividad en calidad de propietarios».*

Sostuvo que los demás comerciantes no se acercaron a la dependencia respectiva y, por tanto, se debe entender que no aceptaron la propuesta de reubicación; de otro lado, dijo que 25 comerciantes que ocupan corredores internos de la plaza de mercado satélite y se les notificó mediante documento que se acercaran a la administración con el propósito de ser reubicados al interior del pabellón de la central de abastos, pero ninguno aceptó la propuesta bajo el argumento de que por el horario y la ubicación no se generaría el mismo volumen de venta.

Por lo anterior, insistió en que sí se han creado y ejecutado alternativas concretas, eficaces y eficientes de trabajo formal para los trabajadores informales que ocupan irregularmente el espacio público.

* + 1. **Ministerio de Defensa – Policía Nacional.**

Manifestó que si bien en la sentencia de primera instancia se afirmó la responsabilidad de la entidad, en la parte considerativa se echan de menos las consideraciones relacionadas, pues el *a quo* se limitó a pronunciarse sobre las funciones del municipio y, concretamente, de la inspección de policía que en nada se relacionada con esta demandada.

Argumentó que no tiene responsabilidad en los hechos que se debaten, toda vez que los permisos se concedieron de forma irregular y la recuperación del espacio público compete exclusivamente a la inspección de policía. Además, que la entidad no ejerce funciones de tránsito en el municipio y, por tanto, toda actividad de control vehicular de descargue, parqueadero o cualquier otra infracción obedece a la otra demandada. Por ello, insistió en la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Aunado a lo anterior, afirmó que el actor no probó ninguno de los hechos descritos en la demanda, es decir, no cumplió con la carga que le impone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998. También advirtió que cada vez que se presenta la invasión del espacio público, la Policía Nacional es la encargada del mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, por tanto, las actividades están dirigidas para garantizar sus derechos. Por demás, reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

* 1. **Trámite de segunda instancia.**
		1. **Admisión de los recursos de apelación.**

Mediante el auto proferido el 4 de abril de 2022, se resolvió admitir los recursos de apelación. el recurso de apelación presentado por el Municipio de Florencia. Ninguna de las partes se pronunció.

* + 1. **Alegatos de conclusión.**

El 31 de mayo de 2022 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegaciones finales y concepto, respectivamente.

* + 1. **Municipio de Florencia.** Volvió sobre el recurso de alzada; adicionalmente dijo que el acto por el cual se adjudicó un puesto externo a la señora Sogamoso Díaz está viciado de nulidad y, por tanto, ya se adelantó el trámite de revocatoria directa.
		2. **Ministerio de Defensa – Policía Nacional.** Reiteró los argumentos de la apelación.
		3. **Ministerio Público.** No emitió concepto.
1. **CONSIDERACIONES DE LA SALA**
	1. **Competencia.**

Esta Sala es competente para decidir en segunda instancia los recursos de apelación, conforme a lo dispuesto en los artículos en los artículos 153 (competencia de los Tribunales en segunda instancia); 243 (la sentencia es susceptible del recurso de alzada) y 247 (trámite de la apelación).

* 1. **Problema jurídico.**

Corresponde determinar si el Municipio de Florencia y la Policía Nacional han vulnerado los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el goce de un ambiente sano y de la seguridad y salubridad pública, afectados por las casetas ubicadas en el puente peatonal colindante al puente de la Galería Salitre entre la Avenida Los Colonos y la Calle 5ª.

Para efectos de desarrollar estos problemas jurídicos, se seguirá el siguiente derrotero: i) marco normativo y jurisprudencial de los derechos colectivos que se alegan vulnerados; ii) hechos probados; y iii) análisis de la Sala. Caso concreto.

* 1. **Marco normativo y jurisprudencial de los derechos colectivos invocados por el actor.**

* + 1. **Sobre el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.**

El artículo 88 de la Constitución Política estableció que *«la Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.»*

En cumplimiento de este artículo superior, se expidió la Ley 472 de 1998 que reguló las acciones populares, las cuales están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos (artículo 1º). En el artículo 4º se dispuso que son derechos e intereses colectivos, los relacionados con:

1. **El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;**
2. La moralidad administrativa;
3. 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;
4. **El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;**
5. La defensa del patrimonio público;
6. La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
7. **La seguridad y salubridad públicas**;
8. El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
9. La libre competencia económica;
10. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
11. 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;
12. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
13. 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;
14. Los derechos de los consumidores y usuarios.

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

* + 1. **Espacio público y utilización y defensa de los bienes de uso público.**

La Ley 9 de 1989 establece que el espacio público es 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 los límites de los intereses individuales de los habitantes. En el artículo 5º, dispuso:

Artículo 5º. "Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

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

Luego, la Constitución Política de 1991, estableció en el artículo 82 de la Constitución Política que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-265 de 2002 consideró que una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho, guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y el goce de un medio ambiente sano que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes.

Posteriormente, el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016 previó:

**Artículo 139. Definición del espacio público.** Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional (…)..

Al mismo tiempo, el Consejo de Estado[[5]](#footnote-5) ha señalado que es deber del Estado *«****y por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público****; (2) velar por su destinación al uso común; (3)* ***asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular****; (4) 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; (5) Es un derecho e interés colectivo; (6) Constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas (…)».*

De manera que el espacio público está compuesto por los lugares destinados a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas, entre las cuales se encuentran **los sistemas de circulación peatonal y vehicular.**

* + 1. **Seguridad y salubridad pública.**

Sobre este Derecho, el Consejo de Estado[[6]](#footnote-6) se ha pronunciado en los siguientes términos:

Este derecho comprendido en su dimensión colectiva, **debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud.** En este orden de ideas, puede pensarse en la estructura sanitaria y en especial hospitalaria, como típica manifestación del mismo.

(…)

En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y **se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad**. De esta manera, se puede concluir que la salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, **en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.** Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de **las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria**. Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados”[98](file:///C%3A%5C%5CUsers%5C%5CTecnologia%26Sistemas%5C%5CDownloads%5C%5C17001-23-31-000-2011-00424-03%28AP%29.html%22%20%5Cl%20%22sdfootnote98sym).

[…]

El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. **Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.**

[…] de tal modo que **solo se constatará la afectación a este derecho o interés colectivo, cuando se logre demostrar la imposibilidad de acceso a una infraestructura de servicios determinada; se insiste no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos.**

En esas condiciones, el Estado debe garantizar a todas las personas una infraestructura de servicios que proteja su derecho a la salud, además, este derecho también está relacionado con la vida en condiciones dignas, lo que tiene por consecuencia que debe realizar para su consecución acciones afirmativas que otorguen los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas relacionadas con la salubridad pública.

* + 1. **Goce de un ambiente sano.**

El artículo 79 de la Constitución Política prevé que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Igualmente, reza que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

La Sección Primera del Consejo de Estado, en la sentencia proferida el 18 de marzo de 2010 con ponencia de la consejera María Claudia Rojas Lasso (radicación 44001-23-31-000-2005-00328-01), sobre este derecho, indicó que desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente *«involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural.»*

En ese orden, también hizo alusión a sus dimensiones al destacar que ostenta la calidad de **i) derecho fundamental** por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud; **ii) derecho – deber** porque todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo; **iii) objetivo social** dirigido a la conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras; **iv) deber del Estado** en la conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición de las sanciones a que haya lugar; y **v) derecho colectivo** de conformidad con el artículo 88 superior.

Bajo ese entendido, la defensa del medio ambiente constituye un deber en el Estado Social de Derecho, toda vez que se desarrolla en el contexto vital del ser humano y deviene indispensable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, sin embargo, esta obligación no solo concierne a las entidades públicas, sino también a los ciudadanos, toda vez que si bien tienen el derecho a participar en las decisiones que pueden afectarlo, también deben velar por su conservación.

* 1. **Hechos probados.**

En el plenario se encuentran los siguientes:

1. El 7 de mayo de 2019, el demandante presentó una petición ante el Municipio de Florencia, con el fin de que se recuperara el espacio público.[[7]](#footnote-7) Esta fue contestada en los siguientes términos:[[8]](#footnote-8)

(…) se remitió su petición de recuperación de espacio público y la información precisa sobre algunas situaciones de seguridad al Comandante de la Estación de Policía de Florencia, dado que conforme a la Ley 1801 de 2016 –Código Nacional de Policía- es la Policía Nacional quien tiene las facultades y la obligación imperiosa de recuperación del espacio público de la ciudad, pues conforme al artículo 140 de la precitada Ley, son los uniformados los facultados para imponer las medidas correctivas a que haya lugar y no la Secretaría de Gobierno Municipal.

No obstante lo anterior, haremos seguimiento del caso por usted puesto a nuestro conocimiento, con el fin de coordinar con la Policía Nacional mayor presencia en el sector y la recuperación efectiva del espacio público referido en su misiva.

1. El 15 de julio de 2019 presentó una solicitud con el mismo fin ante el Comandante de Policía del Caquetá[[9]](#footnote-9), a la cual se le dio respuesta así:[[10]](#footnote-10)

(…)

Bajo mi direccionamiento, se ordenó al personal de la Estación de Policía Florencia, para que se realizaran los controles necesarios teniendo en cuenta su requerimiento, se tomaron las siguientes acciones:

PRIMERO: Se dieron instrucciones inmediatas al cuadrante y al Supervisor del Servicio de Policía, en el sentido de tomar acciones que permitan atender con inmediatez la problemática relacionada en su escrito, desarrollando actividades contundentes de prevención, control y disuasión, en busca de consolidar la convivencia y seguridad ciudadana, previniendo la comisión de conductas contrarias a la convivencia en sus diferentes modalidades que afectan la percepción de seguridad, en especial la del espacio público; paralelo a ello se ordenó la realización de actividades de verificación de información y seguimiento para generar un acercamiento a la comunidad que permita adelantarnos a situaciones que puedan generar alteraciones y/o afectaciones a la sana convivencia con el objetivo de evitar que se repitan los hechos que usted nos está informando.

SEGUNDO: Actividades de prevención es de resaltar, que se viene verificando los requisitos para ejercer la actividad económica, tipificado en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, a los establecimientos de ese sector como son: comercializadora de frutas y verduras hernandez, caseta postobon Na 85 y caseta las avenidas, con el ánimo de contrarrestar las conductas contrarias a la convivencia y delictivas que se puedan presentar en tan importante sector.

Al tenor de lo expuesto, se puede inferir que la problemática de su sector es una preocupación que atañe a nuestra institución, la cual se encuentra en vanguardia, aunando esfuerzos concertados en continuar interviniendo adecuadamente los problemas de seguridad a nivel local, en tal sentido nuestros hombres permanecerán realizando las actividades antes descritas, por ello en lo se realizaron (sic) las siguientes medidas correctivas impuestas tendientes a la recuperación del espacio público:

**MEDIDAS CORRECTIVAS IMPUESTAS[[[11]](#footnote-11)]**

* Comparendo No. 1818436 con fecha 17-06-2019 por incurrir en el comportamiento contrario a la convivencia, estipulado en el artículo 140 numeral 4, por invadir el espacio público.
* Comparendo No. 1818437 con fecha 18-06-2019 por incurrir en el comportamiento contrario a la convivencia, estipulado en el artículo 140 numeral 4, por invadir el espacio público.
* Comparendo No. 1818438 con fecha 18-06-2019 por incurrir en el comportamiento contrario a la convivencia, estipulado en el artículo 140 numeral 4, por invadir el espacio público.

(…)

Por consiguiente es necesario que la administración municipal realice la identificación de vendedores informales, población vulnerable o en debilidad manifiesta y ofrecer alternativas de reubicación u otras opciones del mínimo vital a través de la alcaldía, documentando en actas lo actuado, con el fin de continuar con la actividad de Policía, ya que al momento de realizar la orden de comparendo están alegando dicha protección.

(…)

1. En el Oficio SETM-650 del 26 de septiembre de 2019, la Secretaríaa de Emprendimiento y Turismo del Municipio de Florencia, manifestó:[[12]](#footnote-12)

(…) se deja constancia de que se encuentra identificado con el número 501651 el cual se encuentra adjudicado a la Señor Neti Julieth Sogamoso Díaz (…)

1. Mediante la Resolución 026 del 2 de mayo de 2017, la Secretaría de Emprendimiento y Turismo resolvió adjudicar un puesto en la parte externa de la Plaza de Mercado La Satélite a Neti Julieth Sogamoso Díaz, *«por cumplir con el lleno total de los requisitos exigidos en el Estatuto de Rentas Municipal»*[[13]](#footnote-13); sin embargo, se inició cobro persuasivo por el incumplimiento del concepto de tasa de galerías.[[14]](#footnote-14)
2. El 24 de abril de 2019 se certificó que *«el local de venta de frutas y verduras, ubicado* ***sobre el andén, al lado del puente peatonal que conduce a la plaza de mercado la Satélite****, sobre la avenida los fundadores,* ***no pertenece a dicha plaza de mercado****; al contrario este local ha generado que muchos adjudicatarios de la plaza expresen inconformidades, aduciendo competencia desleal, por cuando no contribuyen tributariamente al municipio»[[15]](#footnote-15);* para el efecto, se adjuntaron unas fotografías que evidencian la ocupación del espacio público:

****

1. El 30 de junio de 2020, el secretario de gobierno, seguridad y participación comunitaria municipal, rindió un informe en los siguientes términos:[[16]](#footnote-16)
2. Informar en qué condiciones se encuentra el espacio público relacionado con la Avenida los Colonos y la Calle 5ª –“la esquina del calvete”-, (en ambos extremos del puente peatonal) de la ciudad de Florencia- Caquetá; así mismo, deberá certificar si actualmente dicha zona tiene movilidad, en caso de ser negativa la respuesta, exponga las actuaciones administrativas realizadas en pro de la recuperación del espacio público, anexando los respectivos soportes que así lo acrediten.

La Secretaría de Gobierno, Seguridad y Participación Comunitaria, identificó la ocupación de espacio público, de diferentes casetas en la Avenida los Colonos y la Calle 5ª – “la esquina del calvete”-

(…)

Identificada la ocupación de espacio público en la zona manifestada este despacho previo adelantar las diligencias de recuperación, se encuentra analizando cada caso específico.

Y debido a la emergencia sanitaria a razón del virus COVID-19, la Administración Municipal, procura no generar un traumatismo en la comunidad y en las personas que realizan una ocupación ilegal e ilegítima del espacio público, mientras las actividades comerciales vuelven a un estado de normalidad y se adelantan las diligencias de recuperación pertinentes.

Respecto a rendir información sobre el estado de la MOVILIDAD en la Avenida los Colonos y la Calle 5ª –“la esquina del calvete”, este despacho no tiene competencia funcional para resolverlo, teniendo en cuenta que dentro de la estructura organizacional del Municipio de Florencia existe la Secretaría de Transporte y Movilidad, la cual para el presente caso tiene la competencia de rendir dicha información.

1. Indique si ha otorgado permisos a terceros para la disposición de locales y/o casetas en el lugar, con el objetivo de comercializar productos en el exterior de la plaza de mercado y si estos cumplen con la normatividad exigida, en caso de ser afirmativa la respuesta, deberá allegar los respectivos soportes.

Una vez revisados los archivos en este despacho, se encontró que la Administración Municipal, por medio de Resolución No. 026 del 02 de mayo de 2017, adjudicó un puesto externo en la Plaza de Mercado la Satélite, a la señora NETI JULIETH SOGAMOSO DIAZ (…), para que comercializara verduras en el área de cinco metros cuadrados.

(…)

Ninguna dependencia de la Administración Municipal, tiene la facultad de expedir actos de adjudicación de espacio público, la Secretaría de Gobierno, Seguridad y Participación Comunitaria, es la encargada de expedir permisos transitorios de ocupación de espacio público, es decir que esta dependencia no tiene facultad de otorgar permisos de ocupación de espacio público permanentes. Los permisos expedidos de manera transitoria obedecen a actividades como venta o comercio de flores por ocasiones o fechas especiales (…), permisos para la realización de mercados campesinos, los cuales no superan un término de ocupación del espacio público, superior a cuatro (04) días.

1. El 15 de marzo de 2021, el secretario de transporte y movilidad municipal informó:[[17]](#footnote-17)

(…)

Clasificada de acuerdo con la jerarquía funcional, como vía arterial articula operacionalmente los subsistemas de la malla vial principal y secundaria. Facilita la movilidad de mediana y larga distancia como elemento de unión a escala municipal.

La calle quinta corresponde (…) a una vía secundaria, recibe tránsito subordinado de las principales, el lugar indagado corresponde a la esquina donde confluyen dos vías, corresponde al sector de la Galería Satélite, en términos generales no tiene restricciones en movilidad.

La dinámica del sector está dada por la actividad comercial de los locales de la plaza, mediante visita al lugar se puede indicar que de acuerdo a lo preceptuado en el art. 75 de la Ley 769 de 2002, en relación con el estacionamiento de vehículo por ser esquina está prohibido a una distancia mínima de 5 metros de la intersección.

Por las características de la vía arteria **es totalmente prohibido el parqueo sobre la misma, sobre la calle 5 se encuentra enseguida del establecimiento comercial FRUTAS Y VERDURAS.**

(…)

Corresponde a la autoridad operativa de tránsito para garantizar el cumplimiento del régimen normativo, para el caso la Secretaría de Transporte y Movilidad a través del Convenio Interadministrativo suscrito con la Policía Nacional Dirección de Tránsito ejerce el control y regulación del tránsito en el sector, con sustento en la Ley 769 de 2002 para garantizar la movilidad.

* 1. **Análisis de la Sala. Caso concreto.**

El artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 prevé que son autoridades de policía, entre otros, los gobernadores, los alcaldes, los inspectores de policía y los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de la Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional. Así mismo, el artículo 204 reza:

**Artículo 204. Alcalde distrital o municipal**. El alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción.

La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.

De otro lado, establece que a los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, les corresponde, entre otras cosas, *«conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo,* ***espacio público y libertad de circulación****»*

Y el artículo 232, dispuso que **no son conciliables** los comportamientos que infringen o resultan contrarios a las normas urbanísticas, ambientales, sanitarias, **del uso del espacio público**, entre otros.

Ello, sumado a que el artículo 1º del Decreto 1504 de 1998 consagra que i) los municipios deberán **dar prelación** a la planeación, construcción, mantenimiento y protección **del espacio público sobre los demás usos del suelo**; ii) en el plan de ordenamiento territorial, debe incorporarse, entre otras cosas, la definición de políticas, estrategias y objetivos del espacio público en el territorio municipal; iii) la ocupación en forma permanente de los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, el encerramiento sin la debida autorización de las autoridades municipales, la realización de intervenciones de áreas que formen parte del espacio público sin la debida licencia o contraviniéndola y **la ocupación temporal o permanente del espacio público** dará lugar a la imposición de las sanciones urbanísticas que señala el artículo 104 de la Ley 388 de 1998, modificado por el artículo 2 de la Ley 810 de 2003.

Ahora bien, conforme al artículo 218 de la Constitución Política, la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. En efecto, el Consejo de Estado ha señalado que esta *«****es la entidad responsable de proteger el espacio público, con el fin de garantizar que su destinación sea en favor de la colectividad****».[[18]](#footnote-18)*

Ello, sin desconocer que dicho deber *«no exime a las autoridades públicas del deber que tienen de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo de quienes resultaron afectados con los actos administrativo emitidos por ellos y dependen de la actividad informal que realizan. Así, una vez la administración inicia la ejecución de planes de recuperación del espacio público y desaloja a los comerciantes informales que desarrollan actividades económicas en una zona específica, las autoridades tendrán que hacer todo lo que esté a su alcance para reubicarlos en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente y sin causar perjuicios a la comunidad, o darles la oportunidad para que emprendan nuevas actividades que les permitan asegurar su mínimo vital».[[19]](#footnote-19)* Lo anterior también se soporta en la sentencia SU-360 de 1999, en la cual, se indicó:

(…) el desalojo de trabajadores informales… tiene que ir acompañado de algunas medidas en favor de aquellos, si están amparados por la confianza legítima. En principio, la medida es la de la reubicación, no en el sentido de que el erario público se encarga de entregar un inmueble para que allí se formalice un trabajo que antes era informal, (por supuesto que si las autoridades públicas lo hicieren por haber destinación presupuestal precisa y adecuada, esta opción también es válida), sino que las autoridades públicas **y concretamente el respectivo municipio** determine el sitio donde pueden laborar las personas que van a ser  desalojadas, dándoseles las debidas garantías para el ejercicio de su oficio, y, además hay que colaborar eficazmente con  determinados beneficios (no indemnizaciones) que faciliten la ubicación en el nuevo sitio para trabajar y también se haga más llevadero el traslado y la reiniciación del trabajo. Pero puede haber otras opciones distintas a la reubicación o colaterales a la reubicación, tan es así que propio Distrito Capital habla de “estrategías”. Luego, el juzgador constitucional apreciará teniendo en cuenta los ofrecimientos y el análisis de los presupuestos, los planes de desarrollo y las políticas que estén debidamente señaladas y sean reales y es en esta proyección que debe entenderse por la jurisprudencia las opciones alternativas o colaterales a la principal: la reubicación (…)

A más de lo anterior, no puede pasarse por alto que ha sido el **municipio** el que ha contribuido a que se consoliden estas actividades comerciales aunque sus actuaciones resulten contrarias al interés general; ello, en términos de la Corte Constitucional da lugar al principio de la confianza legítima, según el cual, la Administración no puede cambiar de manera abrupta la situación de aquellos trabajadores informales que subsisten de la actividad comercial que desarrollan.[[20]](#footnote-20)

Así las cosas, aunque el Municipio de Florencia ha insistido en que se han adelantado todas las gestiones administrativas para desalojar a los vendedores informales y reubicarlos al interior de la Plaza de Mercado Satélite y la Policía Nacional ha impuesto comparendos a los invasores, lo cierto es que no se ha demostrado que las órdenes de reubicación se hayan materializado ni tampoco que se haya desalojado el espacio público que colinda con el puente peatonal de la Avenida Los Colonos y la Calle 5ª, lo que, sin duda, ha generado problemas sanitarios y sociales por el consumo de bebidas embriagantes y estupefacientes que ponen en peligro a la población que transita por el sector y que, incluso, pone en riesgo sus vidas por la imposibilidad de utilizar el mentado puente. Ello, sin hesitación, también involucra la función de la Policía Nacional frente a la convivencia.

Lo anterior, por cuanto el 10 de marzo de 2021 la Secretaría de Gobierno rindió un informe que evidenció las problemáticas derivadas de la presencia de las casetas que se encuentran en el puente peatonal:[[21]](#footnote-21)

|  |
| --- |
| Conforme al oficio emanado del Juzgado Segundo Administrativo de Florencia, donde requiere por segunda vez, solicita un informe de las actividades realizadas para recuperar el espacio público en la avenida los colonos y la calle 5-Esquina Calvete y galería satélite, allegado a esta oficina de participación comunitaria el día 10 de Marzo hogaño me permito informar: 1- Desde el mes de Noviembre del año pasado que asumí el cargo de asesor de la oficina de participación ciudadana, se ha realizado mediante cronograma de trabajo control de espacio público en la avenida los colonos (alrededor de la galería satélite – esquina calvete, calle 5) casetas. 2- El control del espacio público, consiste en requerir mediante sensibilización, llamados de atención, a las personas que ocupan el espacio público de forma irregular para actividades de comercio, que perturban el derecho colectivo al libre tránsito, la salubridad, y seguridad de la ciudadanía. DERECHOS COLECTIVOS QUE SE PROTEGEN EN EL CONTROL DE ESPACIO PUBLICOA- EL LIBRE TRANSITO PEATONAL Y VIAL DEL SECTOR: Según lo establece la normatividad policial ley 1801 de 2016 y de transito ley 769 de 2002, una vía pública no puede obstruirse despojando los ciudadanos del tránsito por las mismas, lesionando el principio legal de la prevalencia del interés general, además que constituye una ocupación irregular, ilegal del espacio de uso público. La protección del espacio público es de orden constitucional artículo 82, 88, 102, legal artículo 679 del código civil y ley 1801 de 2016.Debe indicarse que el espacio público ocupado **se presenta en las zonas peatonales y viales o carreteables, por vehículos que se parquean en las vías para vender productos, o cargar en zonas no autorizadas**, formando los llamados trancones vehiculares, a estas personas que se les solicita no ocupar el espacio público por parte de los vigías de control de espacio de uso público, agreden de forma verbal o física a los funcionarios lanzándoles en ocasiones verduras deterioradas, viéndose la necesidad de acudir a la policía Nacional quienes son los facultados legalmente a controlar el espacio de uso público y utilizar las sanciones establecidas y pertinentes. (Ver imágenes).**Los comparendos como medio de sanción realmente no ejercen la fuerza de control que se requiere**, ya que muchas de estas personas tienen varios comparendos impuestos por la Policía Nacional los que no sirven de nada al no poder hacerlos efectivos en razón a que estas personas no registran bienes para realizar un cobro coactivo; los infractores de esta normatividad, tienen ese conocimiento para evitar el cobro.(…)B- LA SALUBRIDAD PUBLICA DEL SECTOR: Respecto de la salubridad pública se debe indicar que **tanto los comerciantes estacionados en ese sector como los informales, desechan en las vías andenes separadores y laterales de los andenes o zonas verdes, las basuras que producen creando un problema de salubridad**, ya que estas basuras se constituyen en focos de cría de insectos, producen malos olores, tapan las alcantarillas y desarenadores de aguas lluvias lo que crea inundaciones que permiten el deterioro de las vías del sector.A pesar de la sensibilización y control, realizada por los vigías de control de espacio público de la alcaldía para que se saque la basura en las horas de los recorridos de los recolectores, las personas continúan incumpliendo la normatividad al respecto. (Ver imágenes).(…)C- LA SEGURIDAD DEL SECTOR: **La seguridad del sector se ve deteriorada por la venta irregular de bebidas embriagantes**, que se realizan en las casetas ubicadas en el sitio, lo que como resultado se dan riñas, además que **muchos indigentes se ubican constantemente en el puente peatonal y alrededor de las casetas de lado y lado del puente peatonal, a consumir sustancias prohibidas, al igual que en horas de la noche se presentan constante hurtos a los ciudadanos en el sector**.**Las casetas se han extendido colocando sillas y mesas para la venta de licor**, lo que es contrario al servicio autorizado, de acuerdo a la información que se tiene, **esta situación impide que las personas utilicen el puente peatonal con tranquilidad.**Por lo mismo las personas estacionan al frente de las casetas formando trancones y limitando el tránsito vehicular y peatonal en el sector, creando inseguridad vial.Igualmente **el puesto de fruver o calvete es uno de los establecimientos que se encuentran ubicado de forma irregular en el espacio público, creando basuras**, ocupando el espacio peatonal con los productos que comercializa, y atendiendo a personas en sus vehículos en la carretera, lo que forma trancones e impiden el tránsito peatonal en el sector.A estos establecimientos es contante el control que se realiza por parte de los vigías de control de espacio público, sin que atiendan el requerimiento, por lo contrario responden con groserías y demás a los vigías.(…)Las anteriores graficas corresponden a las casetas que colindan con la malla del antiguo IDEMA, casetas que producen basuras y son arrojadas al respaldo de las casetas; **debido a la venta de licor estas casetas no tienen baños públicos por lo cual los clientes orinan en el respaldo de las casetas creando malos olores y formándose un criadero de insectos afectando la salubridad del sector**, igualmente según información en estos sitios **hay consumidores de estupefacientes**.Como conclusión se puede establecer que se requiere el apoyo de los entes judiciales para poder recuperar el espacio de uso público del sector, en pro del interés general, logrando con ello contrarrestar los focos de insalubridad e inseguridad que genera esta ocupación irregular. |

Al revisar el material fotográfico aportado con el informe, se avizora la gravedad de la ocupación del espacio público y la contaminación que genera su ocupación irregular por parte de los trabajadores informales:



Bajo ese panorama, no queda duda de que ha permanecido la vulneración de los derechos colectivos al espacio público y seguridad y salubridad pública, comoquiera que sigue el comercio de bebidas embriagantes, frutas y verduras que no solo impiden el tránsito peatonal y vehicular, sino que causan problemas sociales y de contaminación.

Al respecto, el Consejo de Estado, cuando se trata de gestiones adelantadas por el municipio para la recuperación del espacio público sin que hayan cesado la vulneración de los derechos, ha sostenido:[[22]](#footnote-22)

Si bien el inicio de tales querellas antes del ejercicio de la acción popular revela, en principio, que la administración no estuvo ajena a su obligación de preservar el espacio público y velar por la protección de su integridad, el derecho colectivo no puede considerarse a salvo si luego del inicio de la actuación no sigue un proceder diligente y continuo, sin dilaciones injustificadas de ninguna clase, que conduzcan dentro de un plazo razonable a su recuperación.

Menos aún puede considerarse a salvo el derecho colectivo cuando la actuación administrativa se inicia como consecuencia de la notificación de la acción popular. Así lo ha sostenido la Corporación en diversas sentencias.

Tal como quedó demostrado al estudiar el desarrollo particular de cada una de las querellas adelantadas para la recuperación del espacio público en los lugares objeto de la demanda, la Alcaldía Local de Teusaquillo no ha sido lo suficientemente diligente en el trámite de las mismas porque a la fecha, luego de algo más de siete años de haberse iniciado una de las actuaciones, y del transcurso de casi seis años desde el comienzo de la otra, aún no se ha conseguido la recuperación del espacio público invadido, dilación que ha tratado de justificar con argumentos que no resultan de recibo porque no reflejan el interés decidido en cumplir con la protección tanto de los derechos colectivos como fundamentales en los casos en que vendedores informales ocupan el espacio público.

Por consiguiente, la Sala considera que si bien al Municipio de Florencia le asiste el deber de recuperar el espacio público y adelantar todas las gestiones necesarias para reubicar a los trabajadores informales que se encuentran en el puente peatonal de la Avenida Los Colonos con la Calle 5ª, dicha obligación no es ajena a la Policía Nacional pues, tal como quedó probado, ha impuesto comparendos por la obstaculización e invasión.

A juicio de la Sala, la intervención de la Policía Nacional deviene imprescindible para realizar los operativos de recuperación del espacio público y, por tanto, considera que las órdenes impartidas a dicha entidad para tal fin son pertinentes, razonables y proporcionales.

* 1. **Conclusión**

Por las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, pues a la fecha persiste la vulneración de los derechos colectivos invocados por la parte actora en el puente peatonal colindante a la Galería Salitre entre la Avenida Los Colonos y la Calle 5ª; si bien la labor de reubicación de los trabajadores informales radica exclusivamente en la entidad territorial, la Policía Nacional también tiene el deber de proteger el espacio público y trabajar de forma articulada con aquella para garantizar la armonía en el procedimiento administrativo que se adelante.

1. **COSTAS**

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, estableció que habrá condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público. En ese sentido, comoquiera que en este proceso se ventila la protección de derechos colectivos que atienden el interés general, en principio no habría condena en costas; no obstante lo anterior, comoquiera que el CPACA en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos se limitó a mencionar su existencia sin regular su trámite, debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 que reza:

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

También resulta necesario precisar que en la sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 6 de agosto de 2019 con ponencia de la consejera Rocío Araújo Oñate (radicación 15001-33-33-007-2017-00036-01), se indicó:

163. El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

164. También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas o gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya actuado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 *ibídem*.

165. Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código General del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

166.  Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

167. En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación.

169. Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el fallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto.

170. Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

Si bien el recurso de apelación fue resuelto desfavorablemente porque se confirmó la sentencia que accedió a las pretensiones de la demanda, lo cierto es que en esta instancia el actor popular no intervino, en consecuencia, no se condenará en esta instancia por las costas.[[23]](#footnote-23)

En mérito de lo expuesto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Caquetá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia proferida el 3 de noviembre de 2021 por el Juzgado Segundo Administrativo de Florencia, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda presentada por Moisés Sánchez Portela contra el Municipio de Florencia y la Policía Nacional, por las razones vertidas en la parte considerativa de la sentencia.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas por esta instancia.

**TERCERO.** Ejecutoriada esta sentencia, **devolver** el expediente al despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

**Notifíquese y cúmplase,**

*Firmado electrónicamente*

**ANGÉLICA MARÍA HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ**

Magistrada

*Firmado electrónicamente*

**YANNETH REYES VILLAMIZAR**

Magistrada

*(Ausencia legal)*

**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**

Magistrado

***“Constancia:*** *La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma de firma electrónica de la Rama Judicial por los magistrados que integran la Sala de Decisión. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA”.*

1. Expediente digitalizado, archivo 1, pág. 3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Expediente digitalizado, archivo 1, pág. 83. [↑](#footnote-ref-2)
3. Expediente digitalizado, archivo 1, pág. 52. [↑](#footnote-ref-3)
4. Archivo 39. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sección primera, sentencia del 5 de febrero de 2009, radicación 2003-01097 con ponencia de la consejera María Claudia Rojas Lasso. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2007, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP). [↑](#footnote-ref-6)
7. Expediente digitalizado, archivo 1, pág. 10. [↑](#footnote-ref-7)
8. Expediente digitalizado, archivo 1, pág. 23. [↑](#footnote-ref-8)
9. Expediente digitalizado, archivo 1, pág. 24. [↑](#footnote-ref-9)
10. Expediente digitalizado, archivo 1, pág. 27. [↑](#footnote-ref-10)
11. Estos comparendos reposan en el expediente digitalizado, archivo 1, pág. 61-64. [↑](#footnote-ref-11)
12. Expediente digitalizado, CD. [↑](#footnote-ref-12)
13. Expediente digitalizado, CD, archivo «respuesta secretaría de emprendimiento», pág. 12. [↑](#footnote-ref-13)
14. Expediente digitalizado, CD, archivo «respuesta secretaría de emprendimiento», pág. 18. [↑](#footnote-ref-14)
15. Expediente digitalizado, CD, archivo «respuesta secretaría de emprendimiento», pág. 19. [↑](#footnote-ref-15)
16. Archivo 07. [↑](#footnote-ref-16)
17. Archivo 23. [↑](#footnote-ref-17)
18. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 2 de febrero de 2012, expedientes 2003-02530-01 y 2003-02526-01 acumulados, C.P. María Claudia Rojas Lasso. [↑](#footnote-ref-18)
19. Corte Constitucional, sentencia T-231 de 2014. [↑](#footnote-ref-19)
20. Al respecto, revisar, por ejemplo, la sentencia T-034 de 2004. [↑](#footnote-ref-20)
21. Archivo 20. [↑](#footnote-ref-21)
22. Sección Primera, sentencia del 12 de marzo de 2009, expediente 25000-23-25-000-2004-01089-01 (AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. [↑](#footnote-ref-22)
23. Criterio sostenido por la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 28 de octubre de 2021 con ponencia de la consejera Nubia Margoth Peña Garzón, radicación 73001-23-33-000-2017-00482-01; [↑](#footnote-ref-23)