



**Sentencia de Tutela No. 0348**  
**JUZGADO QUINTO CIVIL MUNICIPAL**  
Santiago de Cali, catorce (14) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

**I.- OBJETO DE DECISIÓN**

Resolver la acción de tutela impetrada por los señores **WILSON LOPEZ, ANDRES VALENCIA, MIGUEL APARICIO, JUAN GONZALEZ, SAVID STIVEN ULABAREZ, FRYNORY PALACIOS, ANA MILENA PEÑA, LEWIS APARICIO y OTROS**, en nombre propio, en contra de la **ALCALDIA DE CALI**, trámite al que fueron vinculados la SECRETARÍA DE GOBIERNO, SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS, SUBDIRECCIÓN DE ESPACIO PÚBLICO Y ORDENAMIENTO URBANÍSTICO, UNIÓN TEMPORAL ILUMINANDO CALI 2023 conformada por las empresas LUZ Y DECORACIÓN S.A.S., LED LS COLOMBIA S.A.S., LUCES Y DISEÑOS S.A.S., y PROYECTOS DE INGENIERÍA S.A. (PROING S.A.), la UNIÓN TEMPORAL NAVIDAD PARA CALI 2023 conformada por las empresas LUZ Y DECORACION SAS, y DISLUMBRA SAS, en procura del amparo de su derecho fundamental a la igualdad en conexidad con el derecho al trabajo, los cuales considera vulnerados por la parte accionada.

**II.- ANTECEDENTES PROCESALES**

**1.-** La parte accionante manifiesta que, con ocasión del alumbrado navideño, el 27 de noviembre de 2023 la Alcaldía de Cali instaló una reja en la calle 9 con carrera 3 que imposibilita el paso peatonal de los clientes desde el Bulevar del rio hasta sus locales.

Afirman que dicho cerramiento ha disminuido en un 90% las ventas en comparación con las anteriores temporadas decembrinas, ya que los clientes no se quedan, porque no tienen por donde entrar o salir y no les interesa quedarse en esas condiciones.

Argumentan que en la organización del alumbrado navideño en el Bulevar del Río, la Alcaldía no proyectó una distribución equitativa de las oportunidades y beneficios a favor de todos los comerciantes y calles aledañas, porque sus locales quedaron aislados sufriendo un perjuicio económico. Aducen que otros locales contiguos si quedaron dentro del perímetro del alumbrado. Por último,

exponen que de manera verbal han realizado esta solicitud a diferentes funcionarios, pero la respuesta ha sido negativa.

Por lo tanto, solicitan como medida provisional y definitiva que se ordene abrir la reja instalada en la calle 9 con carrera 3, para que los locales queden dentro del perímetro del alumbrado navideño y poder aprovechar económicamente el paso peatonal libre desde y hacia el Bulevar.

**2.-** Por medio del Auto No. 911 del 11 de diciembre de 2023, se resolvió admitir la acción de tutela, notificar a la parte accionada y demás vinculados. Así mismo, se negó la solicitud de medida provisional por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, debido a que no se consideró necesaria y urgente. Además porque la solicitud provisional conlleva precisamente la pretensión final de la acción constitucional que será objeto de análisis en esa sentencia.

**3.-** La ALCALDÍA DE CALI, a través del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, se opone a la prosperidad de la acción de tutela. Explicó que a través del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 del 28 de septiembre de 2016<sup>1</sup> se creó la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, la cual tiene dentro de sus funciones y obligaciones, “*Diseñar e implementar el alumbrado ornamental y navideño*”.

Esta entidad realizó un proceso de selección y celebró el contrato No. 4182.010.26.1.680-2023 con la Unión Temporal Navidad Para Cali 2023, para realizar la construcción, montaje, mantenimiento y desmontaje del espectáculo visual y luminoso del alumbrado navideño “*Cali un sorprendente Relato Popular*”.

Argumentan que desde el inicio se establecieron puntos de ingreso y salida al recorrido del alumbrado sin que esto implique vulneración de los derechos deprecados por los accionantes. Agrega que de los hechos y pruebas aportadas no es posible establecer la supuesta vulneración de los derechos fundamentales, ni la existencia de un perjuicio irremediable.

**4.-** La SECRETARÍA DE GOBIERNO DE CALI alega la falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que los hechos alegados escapan de las funciones de la entidad. Afirma que la competencia radica en la Secretaría de Seguridad y Justicia.

**5.-** La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES expone que dentro de sus funciones está la de “*Diseñar e implementar el alumbrado ornamental y navideño*”. Este año el alumbrado navideño cuenta con un circuito especial para su recorrido, lo que

---

<sup>1</sup> Por el cual se determina la estructura de la administración de la Administración Central y las funciones de dependencias.

obedece a un diseño previamente elaborado y en el que se ha trabajado durante varios meses, con el fin de dar orden a la visita que realizan los caleños y hacerlo más seguro para todos.

Agrega que en el mes de octubre de 2023, la Alcaldía de Cali, realizó una socialización del alumbrado y de su organización con los comerciantes del sector, quienes tuvieron la oportunidad conocer previamente la forma en la que se iba a dar el cerramiento y se absolvieron sus inquietudes al respecto, lo anterior con el fin de señalar que no se actuó de manera arbitraria instalando rejas y pasando por encima de los derechos de las personas que derivan su sustento de los visitantes del Bulevar.

Argumenta que acceder a la petición, conllevaría a generar desorden total en el recorrido planteado para el alumbrado, con unas entradas establecidas y diversas salidas. Para el caso particular, se cuenta con una salida en la calle 8 con carrera 3, solo a una cuadra de la zona mencionada en la acción de tutela, por lo que es claro que al elaborar el circuito se tuvo en cuenta la afluencia de clientes de los locales comerciales del Bulevar del Río, incluso su propia seguridad.

Resalta que, el interés general prima sobre el particular, lo que implica que debe preferirse la realización de objetivos comunes respecto de intereses particulares, a menos que se trate de derechos fundamentales esenciales.

**6.-** El DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE CALI precisó que este año, el Alumbrado Navideño, '*Cali, un Sorprendente Relato Popular*', que se inauguró el pasado viernes 1 de diciembre, presenta una propuesta tipo circuito del Bulevar del Río, cuyo recorrido inicia por el Paseo Bolívar, atraviesa el Puente Ortiz, avanza por todo el Bulevar, pasa al Parque de las Piedras y finaliza junto al CAM, con dos shows tecnológicos inmersivos.

Esta iniciativa, liderada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales UAESPM, busca brindar al público visitante un recorrido más organizado, siguiendo en orden cronológico la historia de '*Kike y su familia*', los personajes del alumbrado, que representan la historia de millones de caleños y caleñas con relación al movimiento de la salsa y el desarrollo de la ciudad, desde los años 50 hasta la actualidad.

Por esto desde la administración, se diseñó el circuito del Bulevar del Río, una ruta de aproximadamente 2 km de recorrido, con entradas y salidas definidas, experiencias visuales, sonoras y tecnológicas, un relato de nuestra cultura popular dividido en ocho décadas y una zona especial para ventas informales, denominada el Mercadillo del Alumbrado.

Agrega que la administración ha puesto en conocimiento de toda la ciudadanía, el cómo acceder y salir del circuito del Bulevar del Río, a través de

publicaciones en la página web y redes sociales. Adicionalmente, se realizó un mapa que permite a todos los visitantes, entender cómo se realiza el recorrido con sus accesos, salidas y rutas.

Frente al manejo del espacio público, existe una articulación interinstitucional sobre dicho polígono de la ciudad, fue realizada por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales UAESPM, con la Unidad Administrativa de Gestión de Bienes y Servicios UAEGBS y la Secretaría de Seguridad y Justicia. Lo anterior dado el especial manejo que tiene ese sector de la ciudad por parte de la Administración, en aras de propender por su debido uso, apropiación y disfrute colectivo.

7.- La sociedad PROYECTOS DE INGENIERIA S.A.- PROING S.A. se abstuvo de pronunciarse frente a las pretensiones, toda vez, que no fueron la empresa encargada de la instalación del alumbrado navideño en la zona del Bulevar, ni tampoco de las rejas que le generan el perjuicio a los accionantes. Aclaran que el único contrato que ejecuto la empresa como integrante de la Unión Temporal “*Iluminando Cali 2023*” fue el Contrato No. 4182.010.26.1.551- 2023, cuyo objeto es: “*Realizar obras de alumbrado ornamental en el Centro Cultural de Cali y Museo la Tertulia*”, los cuales se están ejecutando en las siguientes direcciones: Carrera 5 No. 6-05 y en la Carrera 1 No. 5- 105. Teniendo en cuenta lo anterior, al no estar ejecutando actividades cerca de la zona del Bulevar, solicitan la desvinculación.

### **III.- CONSIDERACIONES**

#### **1.- COMPETENCIA**

Este Despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política y en los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes.

#### **2.- PRESUPUESTOS PROPIOS DE LA ACCIÓN INVOCADA.**

##### **2.1.- Legitimación en la causa por activa y pasiva.**

Frente a la legitimación en la causa por activa, el artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá derecho a interponer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Tal solicitud procede cuando aquellos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de autoridades o, excepcionalmente, de particulares. A su vez, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la persona podrá actuar (i) a nombre propio, (ii) a través de un representante legal, (iii) por medio de apoderado o (iv) mediante un agente oficioso.

Respecto de la legitimación en la causa por pasiva, el artículo 86 de la Constitución establece que la tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades o, excepcionalmente, por el actuar de los particulares.

## **2.2.- Inmediatez.**

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional en Sentencia T-332 de 2015, el principio de inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la acción de tutela, por lo que su interposición debe ser oportuna y razonable con relación a la ocurrencia de los hechos que originaron la afectación o amenaza de los derechos fundamentales invocados. La petición ha de ser presentada en un tiempo cercano a la ocurrencia de la amenaza o violación de los derechos. Si se limitara la presentación de la demanda de amparo constitucional, se afectaría el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción de tutela, y se desvirtuaría su fin de protección actual, inmediata y efectiva de tales derechos.

Por lo tanto, la inactividad o la demora del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que resulte procedente la acción de tutela. Del mismo modo, si se trata de la interposición tardía de la tutela, igualmente es aplicable el principio de inmediatez, según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para el beneficio propio del sujeto de la omisión o la tardanza.

La regla jurisprudencial acerca del principio de la inmediatez ordena al juez de tutela constatar si existe un motivo válido, entendiéndolo como justa causa, para el no ejercicio de la acción constitucional de manera oportuna. Es así como en la Sentencia T- 743 de 2008 se establecen las circunstancias que el juez debe verificar cuando esta frente a un caso de inmediatez, así: *i) Si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; ii) si esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; iii) Si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; y iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición.*

## **2.3.- Subsidiariedad**

La Corte Constitucional expone que las acciones judiciales están previstas para dirimir algunos de los conflictos que se presentan entre los sujetos. Todas ellas tienen la capacidad de proteger los derechos de las partes y los terceros, pues corresponde al juez del conocimiento velar por la aplicación de las normas legales y constitucionales. Sin embargo, para los casos donde están inmersos

derechos fundamentales cuya amenaza o vulneración exige que la participación del juez sea urgente, la Constitución de 1991 dispuso la acción de tutela. Su naturaleza excepcional exige que solo se acuda a ella cuando las acciones judiciales correspondientes resultan insuficientes para la magnitud de la violación de los derechos, o cuando no existe mecanismo para tramitar tal litigio por vía judicial.

El principio de subsidiariedad implica recurrir a la acción de tutela únicamente cuando no existe otro medio de defensa judicial, o existiendo, éste no es efectivo para frenar la vulneración de derechos fundamentales, o superar la amenaza de estos, evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

### **3.- PROBLEMAS JURÍDICOS:**

Los problemas jurídicos que en esta instancia constitucional se abren paso, se contraen a determinar:

¿Se cumplen, en este caso, los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela para controvertir actos de la administración distrital de Cali con ocasión del alumbrado navideño 2023 ubicado en la zona del Bulevar del Rio?

¿La instalación de una reja sobre el sector ubicado entre la Calle 9 con Carrera 3 de la ciudad de Cali, como parte del encerramiento del alumbrado navideño, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad en conexidad con el trabajo alegados por la parte accionante?

Para resolver estos interrogantes se expondrán las normas legales y fundamentos jurisprudenciales en torno al principio de subsidiariedad de la acción de tutela, el derecho a la libre circulación, las funciones de los Alcaldes en relación con el orden público y este concepto como asunto de interés general, así mismo, se hará referencia al evento del alumbrado navideño. Finalmente se abordará la solución al caso concreto.

### **4.- FUNDAMENTO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL:**

Como es sabido la acción de tutela es un mecanismo establecido para la garantía y protección inmediata de los derechos fundamentales que se vean amenazados o vulnerados por la actuación u omisión de una entidad pública o de los particulares, y que ostenta el carácter de subsidiario y especial.

Así las cosas, la efectividad de la acción, reside en la posibilidad de que el juez si observa que en realidad existe la vulneración o la amenaza de derechos fundamentales de quien solicita protección, imparta una orden encaminada a la defensa actual de la garantía constitucional afectada.

## **PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA:**

Por otro lado, de la situación fáctica que el caso plantea, se hace necesario decantar lo referente al requisito de subsidiariedad que constitucionalmente se exige para la particular procedencia de la acción de tutela. Ha dicho la Corte Constitucional lo siguiente:

### ***“Examen del cumplimiento del principio de subsidiariedad***

*Conforme al artículo 86 de la Carta, se tiene que la acción de tutela está revestida de un carácter subsidiario, esto es, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, que puede ser utilizada ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando: a) no exista otro medio judicial a través del cual se pueda resolver un conflicto relacionado con la vulneración de un derecho fundamental, b) cuando existiendo otras acciones, éstas no resultan eficaces o idóneas para la protección del derecho de que se trate, o, c) cuando existiendo acciones ordinarias, resulte necesaria la intervención del juez de tutela para evitar que ocurra un perjuicio irremediable.*

*En este sentido, la subsidiariedad y excepcionalidad de la acción de tutela reconocen la eficacia de los medios ordinarios de protección judicial como mecanismos legítimos para la salvaguarda de los derechos. Al existir tales mecanismos, a ellos se debe acudir preferentemente, siempre que sean conducentes para conferir una eficaz protección constitucional a los derechos fundamentales de los individuos. De allí que quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales por esta vía, debe haber agotado los medios de defensa disponibles por la legislación para el efecto, exigencia que pretende asegurar que una acción tan expedita no sea considerada una instancia adicional en el trámite procesal, ni un mecanismo de defensa que remplace aquellos diseñados por el legislador<sup>2</sup>”.*

Como es sabido la acción de tutela es un mecanismo establecido para la garantía y protección inmediata de los derechos fundamentales que se vean amenazados o vulnerados por la actuación u omisión de una entidad pública y excepcionalmente de los particulares, que ostenta el carácter de subsidiario y especial.

De lo dicho, se desprende que la mencionada herramienta constitucional, por su carácter subsidiario y especial, no ha sido instituida como trámite judicial alternativo o sustituto de los ordinarios o especiales, o de las actuaciones que deban surtirse dentro de los mismos, ni para crear instancias o escenarios de discusión adicionales a las existentes en el ordenamiento jurídico.

---

<sup>2</sup> Sentencia T- 417 del 25 de mayo de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa.

Por esta razón, sin discusión alguna, se tiene por establecido que la tutela es procedente, cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, o cuando existiendo el mismo, la acción tiene como fin evitar un perjuicio irremediable.

Al respecto, prevé el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que *“la acción de tutela no procederá (...) cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquellas se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

Adicionalmente, cumple recordar que *“ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración iusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo”*. (Sentencia T – 480 de 2011).

## **EL DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN**

La Corte Constitucional ha establecido que el el derecho a la libre circulación *es una libertad fundamental reconocida por los instrumentos internacionales y por sus mismos organismos intérpretes, que impone a los Estados una obligación, en principio, de abstención, en el sentido en que debe garantizar el libre y goce efectivo de transitar por donde se desee, pero también implica por parte de las autoridades estatales un obligación positiva, la cual se traduce en asegurar las condiciones dignas para transitar sin ser objeto de amenazas u hostigamientos arbitrarios de terceros o de los mismos agentes estatales. **No obstante, no se trata de una libertad absoluta, pues puede ser restringida, siempre y cuando la medida cumpla con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad.***<sup>3</sup>

En este sentido, se tiene que la libre circulación no es un derecho fundamental absoluto, por cuanto puede ser limitada con fundamento legal, por ejemplo, en materia de orden público las autoridades de policía tiene la facultad para restringir o limitar la circulación por vías públicas.

## **FUNCIONES DE LOS ALCALDES EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO.**

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional T-202 de 2013.

Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, introduce en el artículo 29 una modificación a las funciones de los acaldes establecidas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994. En relación con el orden público establece la facultad del alcalde para restringir la circulación de personas por vías y lugares públicos:

*“Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:*

*b) En relación con el orden público:*

*1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*

*2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:*

***a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;** (...)” Negrilla fuera de texto.*

## **EL ORDEN PÚBLICO COMO ASUNTO DE INTERÉS GENERAL**

*El orden público es un asunto de interés general que se define como la reunión de los valores necesarios para que sean posibles la convivencia social y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana: la seguridad pública, la tranquilidad pública y la sanidad medioambiental<sup>4</sup>, concepto más amplio y exigente que el de salubridad, ya que involucra el concepto de desarrollo ambientalmente sostenible.*

*El mantenimiento del orden público es, en este sentido, una función estatal o pública que, con el fin de garantizar la convivencia y la vigencia de los derechos de las personas, introduce limitaciones necesarias, razonables, proporcionadas y no discriminatorias<sup>5</sup> al ejercicio de los mismos, a través de, según el caso, el ejercicio de la función legislativa o de la función administrativa. Así, esta función pública*

---

<sup>4</sup> “(...) el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana”: Corte Constitucional, sentencia C-225/17.

<sup>5</sup> Los “límites de la actividad de policía consisten en: (1) respetar el principio de legalidad; (2) asegurar el orden público sin interferir con el ámbito privado de los ciudadanos; (3) tomar las medidas necesarias y eficaces para cumplir con su tarea y utilizar la fuerza únicamente cuando sea indispensable, (...); (4) adoptar medidas proporcionales y razonables en relación con las circunstancias y el fin perseguido; (5) el poder de policía es inversamente proporcional con el valor constitucional de las libertades afectadas; (6) debe ejercerse para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos ciudadanos y no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos; (7) no puede llevar a discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la sociedad; (8) la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos”: Corte Constitucional, sentencia C-435/13.

*puede materializarse en la expedición de normas generales o individuales o en su aplicación o la gestión material o concreta del orden público<sup>6</sup>. Cuando se expiden normas generales, impersonales y abstractas, la jurisprudencia constitucional ha identificado que se trata del ejercicio del denominado poder de policía el que, en ejercicio de la función legislativa, radica en cabeza del Congreso de la República, de manera ordinaria, y del Presidente de la República, durante los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución) y, en ejercicio de la función administrativa, sometida a la Ley, mediante la expedición de actos administrativos generales, corresponde al Presidente de la República, a las asambleas departamentales, a los gobernadores, a los concejos distritales y municipales y a los alcaldes<sup>7</sup> distritales y municipales. Cuando para el mantenimiento del orden público se recurre a la expedición de actos administrativos de contenido particular y también se adoptan medidas no normativas de naturaleza concreta, para el mantenimiento del orden público, se trata de la función de policía, en cabeza de ciertos ministerios, las superintendencias –ejemplo de las autoridades especializadas de policía-, los gobernadores, los alcaldes y los inspectores de policía, como función exclusivamente administrativa. Finalmente, la gestión material o concreta del orden público, por parte de los agentes de la Policía Nacional (artículo 218 de la Constitución), se trata de la actividad de policía.*

11. *Para el mantenimiento del orden público, los alcaldes, reconocidos por el artículo 315 de la Constitución, como la primera autoridad de policía en su municipio, detentan el poder de policía, mediante el cual expiden reglamentaciones generales de las libertades, por ejemplo, la libertad de circulación o el ejercicio de las libertades económicas (restricciones de circulación, horarios de funcionamiento, zonas de parqueo, sentido de las vías, etc.). También, en ejercicio de la función de policía, los alcaldes expiden licencias o permisos, por ejemplo, de ocupación del espacio público e imponen medidas protectoras y sanciones por los comportamientos contrarios al orden público. Finalmente, dirigen la actividad de la Policía en su correspondiente municipio y, por lo tanto, bajo su orden, se realizan operativos policiales para verificar el cumplimiento de las normas de convivencia, en pro de la seguridad y tranquilidad públicas y la sanidad medioambiental. De esta manera, las competencias de los alcaldes para el mantenimiento del orden público son amplias, pero se encuentran subordinadas a las directrices que, en la materia, expidan los gobernadores y, en últimas, el Presidente de la República. En estos términos es*

<sup>6</sup> Los “límites de la actividad de policía consisten en: (1) respetar el principio de legalidad; (2) asegurar el orden público sin interferir con el ámbito privado de los ciudadanos; (3) tomar las medidas necesarias y eficaces para cumplir con su tarea y utilizar la fuerza únicamente cuando sea indispensable, (...); (4) adoptar medidas proporcionales y razonables en relación con las circunstancias y el fin perseguido; (5) el poder de policía es inversamente proporcional con el valor constitucional de las libertades afectadas; (6) debe ejercerse para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos ciudadanos y no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos; (7) no puede llevar a discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la sociedad; (8) la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos”: Corte Constitucional, sentencia C-435/13.

<sup>7</sup> Es en ejercicio del poder de policía, que los alcaldes, mediante normas generales, impersonales y abstractas, regulan el ejercicio de las libertades públicas, a través de medidas como el toque de queda, la prohibición de venta de licores en ciertas zonas o a ciertas horas o la restricción de circulación de vehículos. Así, “el poder de policía otorgado a los alcaldes le permite expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano que tiene que ver con el orden público y con la libertad:”: Consejo de Estado, Secc. 1, sentencia del 17 de mayo de 2001, Franky Urrego Ortiz contra el Decreto 626 del 15 de julio de 1998, proferida por el Alcalde Mayor de Bogotá, que instauró, por primera vez, la medida conocida como Pico y Placa, rad. 25000-23-24-000-1998-0707-01(5575).

*posible afirmar que, no obstante que los alcaldes, como autoridades propias y no designadas, se encuentran en el centro de la autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución), en materia de policía administrativa no actúan como autoridades autónomas, sino como agentes jerarquizados o subordinados, de acuerdo con el artículo 296 de la Constitución”.*<sup>8</sup>

## ALUMBRADO NAVIDEÑO CALI 2023

Conforme a la información publicada en la página web de la Acadia de Cali y de la Unidad Administrativa de Servicios Públicos, establece que:

El alumbrado navideño es una tradición que forma parte de nuestra cultura popular. Un espectáculo de las artes escénicas que integra aspectos culturales, económicos y sociales, ya que propicia el encuentro ciudadano, permite la apropiación del espacio público urbano, dinamiza la economía y genera una experiencia sensorial en los miles de visitantes locales y extranjeros que lo disfrutan.

En el año 2023 se conformó el Comité de Alumbrado Navideño, integrado por 12 organismos de la Administración Distrital y Emcali, con el objetivo de desarrollar un alumbrado innovador, organizado, con circuitos definidos, involucrando la participación ciudadana y desempeñando un trabajo articulado entre todos los implicados en el proceso, con el objetivo de sumar esfuerzos para contribuir a la transformación cultural en torno a este espectáculo.

Esta entidad realizó un proceso de selección y celebró el contrato No. 4182.010.26.1.680-2023 con la Unión Temporal Navidad Para Cali 2023, para realizar la construcción, montaje, mantenimiento y desmontaje del espectáculo visual y luminoso del alumbrado navideño “*Cali un sorprendente Relato Popular*”.

En este sentido, el proyecto se realizó en diferentes etapas, a saber:

## ETAPAS DEL PROYECTO



<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-204 de 2019.

## ETAPA 1: Planeación y Diseño



## ETAPA 2: Desarrollo



## ETAPA 3: Ejecución





De lo expuesto, con el fin de resolver el **primer problema jurídico**, se propone esta agencia judicial a emprender el estudio de los presupuestos procesales de la acción de amparo interpuesta.

Frente a la **legitimación por activa** se tiene que, si bien la acción de tutela esta revestida de informalidad, de entrada el despacho advierte, que las personas que integran la parte actora no acreditan, al menos sumariamente, ser los titulares de los derechos fundamentales cuya protección invoca.

Teniendo en cuenta lo anterior, no existe en el expediente prueba, si quiera sumaria, que permita sustentar las afirmaciones que realizan los accionantes de ser comerciantes, titulares derechos sobre bienes o establecimientos del sector y del perjuicio irremediable alegado. El dicho de la parte accionante y las fotografías de las rejas que aporta en la acción de tutela, valoradas en su conjunto, no son prueba suficiente para tener por demostrados los hechos y menos aún atribuirle responsabilidad a la parte accionada.

Bajo esta línea argumentativa, sobre al principio de la carga de la prueba en materia de acción de tutela, impera precisar que, el artículo 167 del Código General del Proceso – C.G.P., establece que *“incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagra el efecto jurídico que ellas persiguen”*. Así mismo, la jurisprudencia Constitucional ha determinado que:

*“(...) el principio de la carga de la prueba en materia de la acción de tutela implica, que aquel que instaura este mecanismo de defensa judicial por estimar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales, tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones, sin perjuicio que la misma se invierta cuando existe un estado de indefensión o la imposibilidad fáctica o jurídica que probar los hechos que se alegan.”<sup>12</sup>*

*“Por otra parte, la Corte en Sentencia T-131 de 2007 se pronunció sobre el tema de la carga de la prueba en sede de tutela, afirmando el principio “onus probandi incumbit actori” que rige en esta materia, y según el cual, la carga de la prueba incumbe al actor. Así, quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe demostrar los hechos en que se funda su pretensión, a fin de que la determinación del juez, obedezca a la certeza y convicción de que se ha violado o amenazado el derecho.”<sup>13</sup>*

En suma la parte no actora no desplegó la actividad probatoria para dar respaldo a sus afirmaciones. Al ser quién pretende la protección constitucional y quién conoce la manera exacta como se han presentado los hechos, debió demostrar los supuestos facticos en que funda su pretensión. Sin embargo, no se observa prueba, sumaria o indiciaria, que permita concluir la vulneración de derechos fundamentales

A su vez en cuanto a la **legitimación en la causa pasiva** se enarbola correctamente la acción de amparo en contra de ALCALDIA DE CALI, como

entidad encargada del alumbrado navideño, a través de la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS PUBLICOS.

En cuanto al presupuesto de **inmediatez**, se observa cumplido efectivamente, por cuanto la tutela fue interpuesta en tiempo prudente. Téngase presente que no existe estrictamente un término perentorio para proponer la acción de tutela, empero, se puede advertir que el quejoso acudió en tiempo temprano ante el juez constitucional, toda vez que la presunta vulneración de derechos es atribuida a la instalación de la reja sobre la Calle 9 con Carrera 3 ocurrida el 27 de noviembre de 2023 y la acción de tutela fue presentada el 11 de diciembre de 2023, transcurriendo un término razonable entre ambas actuaciones

De otro lado, en tratamiento del requisito de **subsidiariedad**, de conformidad con lo dicho por el accionante y revisados los documentos aportados al trámite de tutela, este despacho judicial observa, que en este caso no se cumple con el requisito de subsidiariedad, toda vez que la parte actora debió hacer uso, en primer lugar, de los medios ordinarios de defensa en contra de los actos de la administración. Además, no se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable que haga procedente la intervención del juez constitucional.

La presente acción de tutela va dirigida a atacar las decisiones de la Alcaldía de Cali en cuanto al cerramiento del perímetro del alumbrado navideño 2023 ubicado en la zona del Bulevar del Rio, específicamente la reja instalada sobre entre la Calle 9 con Carrera 3, si ello es así, entonces, la vía judicial o medio de defensa idóneo y eficaz que tenía a su alcance el accionante es acudir, en primer lugar, a través del derecho de petición ante la administración elevando la solicitud que eleva a través de esta tutela. En su defecto, pudo acudir, a los medios de control de nulidad contra los actos administrativos y a la medida cautelar de suspensión provisional establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437 de 2011); por lo que este juzgador concluye que la acción de amparo resulta improcedente para controvertir la legalidad de los actos y decisiones administrativas expedidos por la parte accionada. Teniendo el interesado la carga de acudir en primer lugar al medio judicial principal ante el juez natural para ventilar las inconformidades e ilegalidades que ahora expone a través de esta excepcional vía constitucional.

Inclusive cualquier persona que considere haber sufrido un perjuicio, como lo afirman los actores, pueden demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del estado, a través del medio de control de reparación directa establecido en el artículo 140 de la misma ley. En este sentido, si los actores consideran que el cerramiento del alumbrado navideño es antijurídico y eso les ocasionó un daño económico, eventualmente puede acudir a la justicia contencioso administrativa para iniciar un proceso judicial en el que persigan la reparación de dicho daño.

Por lo anterior, considera esta agencia judicial que en el presente caso no se cumplen los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela. Sin embargo, para ahondar en razones y dar respuesta al **segundo problema jurídico**, la solicitud de amparo deviene infructuosa ya que de los hechos manifestados no se desprende ninguna acción u omisión que vulnere derechos fundamentales, por las razones que pasan a explicarse:

- Del escrito de tutela se evidencia que lo pretendido por la parte accionante es atraer el público que transita por el alumbrado navideño para tener un mejor provecho económico, el cual han visto disminuido con ocasión de la forma en que la Alcaldía organizó el evento, ya que cerraron el sector del Bulevar del Rio para establecer un circuito organizado por diferentes etapas del alumbrado. Si bien el fin perseguido por la parte interesada es legítimo, ya que todo comerciante propende por el desarrollo de su actividad económica, lo cierto es que este hecho no es de relevancia constitucional. En otras palabras, la acción de tutela no está contemplada para discutir asuntos de mera legalidad o de contenido estrictamente económico con connotaciones particulares y privadas.
- Además, del material probatorio allegado no se observa que los inmuebles o establecimientos de comercio, ubicados entre la Calle 9 con Carrera 3, tengan bloqueado propiamente su ingreso o salida. Lo que se observa es la existencia de una reja sobre la vía pública que constituye el cerramiento del perímetro del alumbrado navideño. Inclusive, del mapa oficial del alumbrado, se constata que cuenta con una salida del Bulevar en la calle 8 con carrera 3, solo a una cuadra de la zona mencionada en la acción de tutela.
- Se evidencia que el alumbrado fue socializado con la comunidad y comerciantes del sector desde el mes de septiembre de 2023, oportunidad en la cual pudieron conocer las condiciones de organización y absolver inquietudes. Así mismo, desde el lanzamiento del evento realizado el 1 de noviembre de 2023, la entidad territorial divulgó, a través de la página web y redes sociales, el mapa con el circuito del alumbrado en que se aprecian las entradas y rutas de salida previamente establecidas.

En conclusión, la instalación del cerramiento del alumbrado navideño, incluida la reja ubicada entre la Calle 9 con Carrera 3 de Cali no fue un hecho intempestivo ni arbitrario. Los accionantes conocieron con anterioridad la información y organización del evento, con lo cual pudieron prever la forma de actuar y la estrategia a implementar.

- Si bien en la acción de tutela se alega como vulnerado el derecho a la igualdad, los actores no exponen frente a quién consideran que se está vulnerando este derecho. Es decir, no indican si bajo los mismos supuestos facticos, otro sujeto tiene mayor derecho u oportunidad, que, eventualmente pueda conllevar un tratamiento desigual o discriminatorio. Por ejemplo, si de

manera arbitraria se cerraran unas vías públicas y otras no. Por el contrario se observa que todo el perímetro que comprende el Bulevar del Rio, el parque de las piedras, el CAM y el parque de la retreta fue cerrado, con el fin de establecer, para mayor organización y seguridad, lugares para entrar y salir.

- Ante lo expuesto, conviene recordar que el derecho a la libre circulación no es absoluto y puede ser limitado con fundamento legal. En este sentido, el Alcalde, como autoridad de policía, para el control del orden público, tiene la facultad legal de Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos<sup>9</sup>. En este caso, para mayor organización, control de aforo y seguridad de los asistentes al alumbrado navideño, la entidad territorial decidió restringir las vías públicas del perímetro previamente señalado y establecer puntos de acceso y de salida, con el fin que los visitantes puedan acceder a un circuito o recorrido organizado, atravesando las diferentes etapas. Tanto así que se estableció un espacio denominado “*mercadillo*” compuesta por vendedores ambulantes, previamente seleccionados a través de una convocatoria pública, para que tuvieran un espacio definido. Todo lo anterior, conlleva a mantener el orden público de este evento masivo.
- Por último, acceder a la petición de amparo de levantar la reja de la Calle 9 con Carrera 3 implicaría que se deba levantar todo el encerramiento del alumbrado para que todas las calles tuvieran acceso, esto conllevaría a desorganización total, desnaturalizaría el evento e implicaría mayor inseguridad, yendo en contravía de las acciones realizadas por la Alcaldía para la preservación del orden público y la convivencia social en este evento de asistencia masiva.

En razón y mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Civil Municipal de Cali, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **V.- RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la acción de tutela interpuesta por los señores WILSON LOPEZ, ANDRES VALENCIA, MIGUEL APARICIO, JUAN GONZALEZ, SAVID STIVEN ULABAREZ, FRYNORY PALACIOS, ANA MILENA PEÑA, LEWIS APARICIO y OTROS contra la ALCALDIA DE CALI y demás entidades vinculadas, por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** por el medio más eficaz la presente decisión, informando a las partes que contra ella procede la impugnación, dentro de los tres (03) días siguientes a su notificación, misma que debe ser enviada al correo institucional [j05cmcali@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j05cmcali@cendoj.ramajudicial.gov.co)

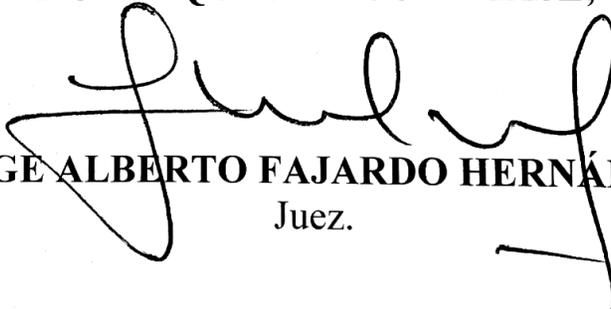
---

<sup>9</sup> Artículo 91 de la Ley 136 de 1994

REF. ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE. WILSON LÓPEZ Y OTROS  
ACCIONADO. ALCALDÍA DE CALI Y OTROS  
RAD. 76001400300520230107300  
UBICACIÓN: 14.- TUTELAS AÑO 2023 - 04  
SENTENCIA DE TUTELA

**TERCERO:** Sí no fuere impugnada la providencia dentro del término de los tres (3) días siguientes a su notificación, envíese a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión (artículo 31 del Decreto.2591/91).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**JORGE ALBERTO FAJARDO HERNÁNDEZ.**

Juez.