

## **ACCION POPULAR - Fuero de atracción / FUERO DE ATRACCION - Acción popular**

Del artículo 9 de la Ley 472 de 1998, referente a la procedencia de la acción popular, se deduce que la demanda puede dirigirse contra una autoridad pública, contra un particular, o incluso contra ambos. Luego, una acción popular dirigida contra un particular será de competencia de la jurisdicción ordinaria, mientras que la dirigida contra una autoridad pública o un particular que desempeñe funciones administrativas, lo será de la Contencioso Administrativa. La regla anterior tiene una excepción en los eventos en que una acción se dirija, al tiempo, en contra de una autoridad pública y de un particular; en tal caso, la competencia para conocer de la misma reside en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en tanto que ésta prevalece sobre la de la Jurisdicción Ordinaria en virtud del fuero de atracción. Nota de Relatoría: Ver Sentencia AP- 077; ver también AP-510, Sección Tercera. FF: ARTICULOS 9, 15 LEY 472 DE 1998

## **ESPACIO PUBLICO - Definición legal / GOCE DEL ESPACIO PUBLICO - Derecho colectivo**

La ley 9 de 1989 definió el espacio público como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. Así constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto personal como vehicular,(...)”. El derecho al goce del espacio público reviste carácter colectivo, tanto por su enunciación como tal en el Artículo 4 de la Ley 472 de 1998, en tanto derecho susceptible de protegerse por vía de acción popular, como por sus características esenciales, pues “cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad puede acudir ante los jueces para exigir su defensa, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.”

## **ESPACIO PUBLICO - Vulneración / TORRE COLPATRIA - Espacio público / ACCION POPULAR - Torre Colpatría / ACCION POPULAR - Cesación de la vulneración del derecho**

La vulneración del espacio público no requiere la ocupación de gran cantidad de bienes que revistan tal calidad, ni la ocupación continua de los mismos, en tanto que, incluso, la ocupación periódica de una franja pequeña del espacio público limita, arbitrariamente, el goce del mismo y, en consecuencia, vulnera el derecho colectivo en cuestión. Ahora bien, en cuanto a los conos señaladores se refiere, debe precisarse que, en el informe mencionado no se alude a su presencia, lo cual permite inferir que habían sido retirados con anterioridad. Dicha conclusión encuentra respaldo en los registros fotográficos de la visita del DADEP y de la diligencia de la Secretaría de Tránsito y Transporte, en compañía de la Alcaldía Local de Santa fe, en los cuáles consta que los conos no se encontraban en el lugar. Según lo dicho en la contestación de demanda del Edificio Torre Colpatría, la orden de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá de reiterar los conos de la vía pública se notificó el 5 de septiembre de 2003, es decir, con antelación a la notificación de la demanda, cosa que ocurrió el 23 de septiembre de ese año. El Edificio precisó que dicha orden se cumplió de inmediato. En el expediente consta que, para el 24 de septiembre de ese año, dichos conos no se encontraban en el lugar, por lo que, teniendo en cuenta que no se acreditó que con posterioridad a esa fecha subsistiera la ocupación del espacio público con tales objetos, se entenderá que la actuación oportuna de la Secretaría de Tránsito dio lugar al retiro de los mismos con antelación a la notificación de la admisión de la acción popular. En efecto, la cesación de la amenaza o vulneración del derecho colectivo se origina en la desaparición de los hechos y circunstancias que motivaron la interposición de la acción popular; por consiguiente, cuando aquéllos dejan de existir, desaparece también la causa de ésta última y, por lo tanto, la providencia

que la decide deberá tener en cuenta tal situación. La Sala considera que, teniendo en cuenta la finalidad prevista en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares no están llamadas a prosperar, si la circunstancia que vulnera o amenaza el derecho o interés colectivo cuya protección se persigue, ha cesado. Lo anterior se explica, si se tiene en cuenta que, el hecho de que la vulneración o amenaza del derecho colectivo haya desaparecido, implica que el objeto perseguido con el ejercicio de la acción desapareció con ellas y, en esas circunstancias, un fallo favorable a las pretensiones resulta inocuo. En otras oportunidades, ésta Corporación ha denegado las pretensiones de la acción popular por la inexistencia de vulneración o amenaza del derecho o interés colectivo. Para ésta Sala, la cesación de la vulneración, produce los mismos efectos que la inexistencia de la misma en relación con la sentencia que decide de fondo, es decir que, tanto aquélla como ésta, originan una sentencia desfavorable a las pretensiones de la demanda, pues, como ya se dijo, la sentencia favorable no tendría sentido ni cumpliría ninguna finalidad en éstos casos. Ahora bien, lo anterior no obsta para advertir al Edificio Colpatria que, en el futuro deberá abstenerse de efectuar conductas como las censuradas por el demandante, y a las autoridades encargadas de proteger el espacio público para que vigilen el cumplimiento de la orden impartida en la diligencia de recuperación del espacio público. Nota de Relatoría: En este sentido ver sentencias AP- 086 de 24 de mayo de 2001, Consejero Ponente Alejandro Ordóñez Maldonado y AP- 105 de 28 de junio de 2001, Consejero Ponente Ricardo Hoyos Duque.

#### **INCENTIVO ECONOMICO - Pago**

Finalmente, el Edificio Torre Colpatria está obligado al pago del incentivo, puesto que su conducta desconoce las disposiciones urbanísticas sobre uso del suelo y dio lugar a la afectación de la circulación peatonal y vehicular de la carrera 9 entre calles 24 y 25, ; ella cesó como consecuencia de la labor del actor en la presente acción popular.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

**Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil cinco (2.005)

**Radicación número: 25000-23-15-000-2003-01755-01(AP)**

**Actor: JAIRO ROJAS CASTRO**

**Demandado: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA Y OTROS**

**Referencia: ACCION POPULAR**

Resuelve la Sala la impugnación interpuesta por el actor contra la sentencia proferida el 12 de agosto de 2004, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual negó las pretensiones de la acción popular.

## ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA

El 1 de septiembre de 2003, el señor Jairo Rojas Castro interpuso acción popular contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Alcaldía Local de Santa fe, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá "IDU", la Secretaría de Tránsito y Transporte y el Edificio Torre Colpatria, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos al espacio público, a la moralidad administrativa, al patrimonio público y a la seguridad y salubridad públicas vulnerados por la ocupación de la carrera 9 entre calles 23 y 24 por parte de los propietarios y usuarios del edificio y por la obstrucción de dicha vía con la colocación de conos plásticos.

Los hechos que sirvieron de fundamento a la presente acción se sintetizan de la siguiente manera:

El andén y la calzada ubicados en la carrera 9 con calles 23 y 24 es un espacio público que, desde hace meses, se utiliza por los propietarios y usuarios del Edificio Torre Colpatria para el estacionamiento de vehículos.

Adicionalmente, la calzada ha sido reducida a un solo carril como consecuencia de la instalación de conos plásticos entrelazados con cintas, que se usan para señalar la entrada de vehículos al mencionado edificio.

Los anteriores hechos ocurren con la aquiescencia de las autoridades encargadas de proteger el espacio público quienes, con su omisión, permiten que los particulares se apoderen del mismo en perjuicio de la comunidad.

Con fundamento en lo expuesto formuló las siguientes pretensiones:

"A. Se ordene a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Tránsito y Transporte, a la Alcaldía Local de Santa fe, a el (sic) Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, al Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., al Edificio Torre Colpatria y a los propietarios o usuarios, a (sic) restituir a la ciudad y sus habitantes el espacio público, ubicado en la carrera 9 Nro. 24-74 centro, frente al Edificio Torre Colpatria, espacio que viene siendo ocupado y empleado por algunos particulares como parqueadero o sitios de estacionamiento de vehículos de acuerdo con los hechos en que se fundamenta esta demanda.

B. Se ordene al Instituto de desarrollo (sic) Urbano, recuperar el andén y la calzada descritos en el punto anterior, y/o elevar los orillos o sardineles con cargo a quienes resulten responsables de esta violación al espacio público,

a fin de que no siga siendo utilizado, por un grupo de particulares como su estacionamiento privado en perjuicio de la ciudadanía en especial de los peatones.

C. Se condene a las entidades nombradas en los puntos inmediatamente anteriores y a las demás personas que resulten responsables de la vulneración de los derechos colectivos objeto de esta demanda, al pago de las costas que cause el proceso.

D. Se fije y ordene el pago a mi favor, del incentivo establecido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1978 (sic).

E. Se fije y ordene el pago a mi favor del incentivo económico de que trata el artículo 40 de la Ley 472 -98”

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **a. Bogotá D.C.- Alcaldía Mayor - Alcaldía Local de Santa fe**

El 6 de octubre de 2003, el Distrito Capital - Alcaldía Mayor - Alcaldía Local de Santa fe, actuando por medio de apoderado, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones.

Negó que haya incurrido en omisión alguna en relación con sus funciones.

Explicó que la Alcaldía Local de Santa fe ha desarrollado distintos operativos tendientes a evitar la ocupación del espacio público, de conformidad con lo establecido al respecto por el Decreto 1421 de 1993.

Aclaró que carece de competencia para autorizar el cierre temporal de vías, la demarcación de las mismas o la restricción del tránsito o estacionamiento de vehículos. Tales actividades son competencia de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.

Finalmente, sostuvo que la Alcaldía Local de Santa fe, en compañía del Distrito Operativo de la Secretaría de Tránsito de Bogotá, realizó una visita de constatación a la dirección señalada en la demanda. En la diligencia se verificó el estado del andén y se comprobó que se encuentra en óptimas condiciones, lo único que le hace falta es un adoquín. Como resultado de la visita se obtuvo la recuperación del espacio público.

### **b. Instituto Distrital de Desarrollo Urbano IDU**

El 3 de octubre de 2003, el IDU contestó la demanda. Se opuso a cada una de las pretensiones y propuso las siguientes excepciones:

-Inexistencia de vulneración a la moralidad pública: La moralidad pública se traduce en eliminación de la corrupción. De llegar a probarse la ocupación ilegal del espacio público alegada en la demanda no podría imputarse al IDU, puesto que no ocurre como consecuencia de una omisión de su parte. No puede hablarse de vulneración de la moralidad por parte del IDU, puesto que éste no tiene como competencia la protección del espacio público.

-Inexistencia de vulneración del derecho al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público: La protección del espacio público no forma parte de las competencias del IDU; por consiguiente, de llegar a probarse los hechos de la demanda, la obligación de obtener su restitución no recae en esta entidad.

-Inexistencia de vulneración de patrimonio público: El espacio público forma parte los bienes de uso público y, en consecuencia del patrimonio general de la Nación. Su protección, en el caso concreto, recae en la Alcaldía Local de Santa fe, quién en caso de ser vulnerado está obligada a su recuperación.

-Falta de Legitimación en la causa por pasiva: Como se desprende de las anteriores excepciones, el IDU carece de competencia para hacer cesar las conductas alegadas en la demanda; de ahí que la demanda no puede dirigirse en su contra.

### **c. Departamento Administrativo de Defensoría del Espacio Público**

El 7 de octubre de 2003, el Departamento Administrativo de Defensoría del Espacio Público contestó la demanda.

Explicó que sus funciones se determinan en el Acuerdo 18 de 1999. Dicha norma no le otorga funciones de policía para implementar medidas tendientes a proteger o recuperar el espacio público. El artículo 86 del Decreto 1421 de 1993 radica ésta competencia en los Alcaldes Locales.

Señaló que, una vez notificada la demanda, realizó una visita técnico administrativa al lugar de los hechos y constató que no existe la ocupación alegada; por consiguiente, no puede hablarse de vulneración en el caso concreto.

Con fundamento en lo anterior, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

#### **d. Secretaría de Tránsito y Transporte**

El 7 de octubre de 2003, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá contestó la demanda.

Los hechos de la demanda carecen de fundamento, en tanto que, actualmente no existe ningún elemento que impida la libre circulación en el espacio público. Los conos que se instalaron en el pasado ya no se encuentran en el lugar, toda vez que el administrador del Edificio Colpatria los retiró voluntariamente.

La Secretaría de Tránsito y Transporte no ha autorizado, en ningún momento la colocación de obstáculos o conos y no es posible endilgarle omisión alguna en relación con la ocupación del espacio público, pues la protección del mismo no es su competencia.

En lo que atañe a la Secretaría de Tránsito debe precisarse que, cuando se presentó el hecho se requirió a la Administración del Edificio Colpatria para que retirara los elementos que perturbaban la movilidad vehicular en el sector y por medio de la Alcaldía Local se celebró un compromiso de no volver a instalar estos elementos perturbadores.

Concluyó que, en el caso concreto, es evidente que la Secretaría de Tránsito no incurrió en violación de derechos colectivos; por el contrario adoptó y continuará adoptando las medidas necesarias para evitar la trasgresión de los mismos.

#### **e. El Edificio Torre Colpatria**

El 7 de octubre de 2003, el Edificio Torre Colpatria, actuando mediante apoderado, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones.

Señaló que la instalación de los conos en la carrera 9 entre calles 23 y 24, tuvo como fin mejorar la seguridad del edificio. Esta medida se tomó atendiendo la magnitud e importancia del edificio y los recientes hechos de violencia ocurridos en el país.

Explicó que, pese a que la Administración del Edificio estaba convencida de que la medida beneficiaba a toda la comunidad, elevó una consulta a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, quien, mediante oficio 20847 del 19 de agosto de 2003, dictaminó que los conos debían ser retirados. La Administración del edificio procedió de conformidad con lo ordenado por esa dependencia.

Precisó que la única bahía existente en el sector está destinada al cargue y descargue de mercancías, actividad que fue autorizada por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, mediante comunicación ST-07-03-4122 del 26 de agosto de 2003.

Concluyó que no existe vulneración o amenaza de derechos colectivos por parte del Edificio Torre Colpatria.

### **3. AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.**

El 25 de noviembre de 2003, se llevó a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento. Teniendo en cuenta que no se logró ningún acuerdo entre las partes, se declaró fallida por la Magistrada Ponente.

### **4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.**

El 12 de agosto de 2004, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda.

Luego de analizar las pruebas que obran en el proceso señaló que, en el caso concreto, no se demostró la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda; por el contrario en el expediente consta que la obstrucción del espacio público dejó de ocurrir como consecuencia del compromiso celebrado entre la administración del Edificio Torre Colpatria y la Alcaldía Local de Santa fe, efectuado el 29 de septiembre de 2003.

Adicionalmente, precisó que, con anterioridad al mencionado acuerdo, el Departamento Administrativo de Defensoría del Espacio Público efectuó una visita al lugar y no encontró invasión del andén y la calzada señalados en la demanda. Agregó que los conos que ocupaban la vía fueron retirados con ocasión de la advertencia efectuada por la Secretaría de Tránsito.

En relación con la omisión alegada precisó que las autoridades han sido diligentes en su función de proteger el espacio público y han efectuado distintos operativos con ese fin.

Finalmente, señaló que las bahías de estacionamiento se encuentran prohibidas y que en el lugar de los hechos hay señales de tránsito que ponen de presente la prohibición; por consiguiente, la presencia temporal de vehículos en el sector resulta imputable, únicamente, al desconocimiento de las normas de tránsito por parte de los conductores de vehículos.

## **5. LA IMPUGNACIÓN**

El 26 de agosto de 2004, la parte actora interpuso recurso de apelación contra la mencionada providencia.

Sostuvo que no puede hablarse de falta de prueba de los hechos invocados en la demanda, puesto que el Edificio Torre Colpatria reconoce que ocupó el espacio público, reconocimiento que origina una confesión.

Agregó que, en la visita realizada por la Alcaldía Local, luego de notificada la demanda, se constató dicha ocupación y se recuperó el espacio público. Lo anterior demuestra la omisión de la entidad, pues solo cumplió con su función de policía una vez interpuesta la demanda.

Con fundamento en lo anterior, solicitó revocar la sentencia recurrida.

## **6. CONSIDERACIONES**

Las acciones populares, consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, si éstos actúan en desarrollo de funciones administrativas.

Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la ley 472 de 1998, son características de las acciones populares, las siguientes:

a) Su finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.

b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.

c) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados internacionales celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998.

e) La titularidad para su ejercicio, como lo está indicando su nombre, ha de corresponder a su naturaleza popular; por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la ley 472 de 1998.

El Juez deberá analizar si, en cada caso concreto, se reúnen los requisitos de procedencia de la acción popular.

Para resolver este caso, la Sala se referirá en primer lugar al fuero de atracción en la acción popular, en tanto que también se dirige contra particulares; en segundo lugar a los intereses colectivos invocados en la demanda y, finalmente, analizará la responsabilidad de los demandados en la vulneración de tales derechos colectivos.

#### **a. El fuero de atracción en el trámite de la acción popular**

Del artículo 9 de la Ley 472 de 1998, referente a la procedencia de la acción popular, se deduce que la demanda puede dirigirse contra una autoridad pública, contra un particular, o incluso contra ambos.

Ahora bien, el artículo 15 de la referida Ley dispone:

“Jurisdicción: La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

En los demás casos conocerá la jurisdicción ordinaria civil.”

Luego, una acción popular dirigida contra un particular será de competencia de la jurisdicción ordinaria, mientras que la dirigida contra una autoridad pública o un particular que desempeñe funciones administrativas, lo será de la Contencioso Administrativa.

La regla anterior tiene una excepción en los eventos en que una acción se dirija, al tiempo, en contra de una autoridad pública y de un particular; en tal caso, la competencia para conocer de la misma reside en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en tanto que ésta prevalece sobre la de la Jurisdicción Ordinaria en virtud del fuero de atracción.

Al pronunciarse sobre la aplicación de la teoría del fuero de atracción en materia de acciones populares, esta Corporación ha dicho:

“(…)

Ha sostenido esta Corporación que cuando la parte demandada es plural y con respecto de uno de los demandados no cabe duda que la jurisdicción contenciosa administrativa es la competente, en virtud del llamado fuero de atracción queda prorrogada la competencia para conocer de la acción con respecto a otro u otros demandados que en principio fueran justiciables ante la jurisdicción ordinaria. Así se ha pronunciado al respecto el fuero de atracción de esta jurisdicción se fundamenta en la acumulación de acciones, por pasiva, contra quienes son señalados como responsables solidarios de las obligaciones que se pretenden. También ha aceptado la jurisprudencia la aplicación de esta figura cuando la cuestión litigiosa haya de resolverse de manera uniforme para todos los litisconsortes (necesarios) pasivos, y alguno o algunos deban ser juzgados ante esta jurisdicción. Conforme a los lineamientos trazados por la jurisprudencia, tratándose de una acción popular, el aludido fuero opera cuando se acumulan acciones contra entidades públicas o personas privadas que cumplen funciones públicas, por un lado, y particulares por otro, señalados como responsables solidarios del hecho u omisión que amenace o vulnere derechos colectivos, o cuando su comparecencia conjunta es forzosa para que se produzca sentencia, porque ésta podría afectarlos de manera uniforme”<sup>1</sup>

Es lo que ocurre en el presente caso y lo que explica la competencia de esta jurisdicción.

#### **b. Los derechos colectivos invocados en la demanda.**

La Sala advierte que, si bien en la demanda se mencionan como vulnerados los derechos colectivos al espacio público, a la moralidad administrativa, al patrimonio público y a seguridad y salubridad públicas, los argumentos fácticos y jurídicos expuestos en la misma evidencian que la

---

<sup>1</sup>AP- 077 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sobre el punto ver también AP-510 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

vulneración alegada alude, únicamente, al primero; por consiguiente, la presente decisión se limitará a su análisis.

### **- El Goce del Espacio Público.**

La ley 9 de 1989 definió el espacio público como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. **Así constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto personal como vehicular,(....)**”.<sup>2</sup>(negrillas fuera de texto).

El derecho al goce del espacio público reviste carácter colectivo, tanto por su enunciación como tal en el Artículo 4 de la Ley 472 de 1998, en tanto derecho susceptible de protegerse por vía de acción popular, como por sus características esenciales, pues “cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad puede acudir ante los jueces para exigir su defensa, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.”<sup>3</sup>

### **c. Los hechos probados en el proceso y la protección del espacio público.**

En el proceso se acreditó lo siguiente:

-Que el 28 de julio de 2003, el Comité de Emergencias del Edificio Torre Colpatria elevó una consulta ante el Subsecretario Operativo de la Secretaría de Tránsito y Transporte, con el fin de obtener información en relación con la posibilidad de mantener los conos señalizadores instalados por el edificio sobre la carrera 9 entre calles 24 y 25.

-Que, como consta en las fotografías obrantes a folios 6 a 8, para el 7 de septiembre de 2003, la carrera 9 entre calles 24 y 25 se encontraba obstaculizada por la instalación de conos plásticos que reducían la calzada a un solo carril.

---

<sup>2</sup> Artículo 5 Ley 9 de 1989, “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”

<sup>3</sup>Esta Corporación ha considerado que los derechos colectivos puede identificarse con base en las características mencionadas, pues su naturaleza difusa, y la dificultad que implica enmarcarlo en un ámbito subjetivo o particular, no implica que no pueda solicitarse su protección ante las autoridades judiciales por una persona individualmente considerada. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 12 de octubre de 2000, Exp. AP- 082.

-Que, para esa fecha, la bahía ubicada frente al edificio Torre Colpatría se usaba para parquear vehículos. (Fl. 6 a 8).

-Que, el 19 de agosto de 2003, esto es antes de la interposición de la demanda, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, mediante oficio No. SO 20847, contestó la consulta elevada por el Edificio Colpatría, precisando la necesidad de retirar los conos instalados por el edificio, con el fin de atender las normas alusivas a espacio público. (Fl. 169).

-Que, el 24 de septiembre de 2003, luego de notificada la demanda, el Departamento Administrativo de Defensoría del Espacio Público efectuó una visita al lugar de los hechos. Verificadas las circunstancias existentes en ese momento, concluyó lo siguiente:

“Al momento de la visita frente al inmueble de su interés identificado con nomenclatura carrera 9 No. 24-14, no se encontraron estacionados vehículos sobre las zonas de las cuales se infiere corresponden a sardineles y andenes contiguos al predio donde se levanta la edificación. A lo largo de la carrera 9 entre calles 25 y 24 (según mapa digital), no se encontró sobre dicha vía, ningún tipo de obstáculo a la circulación peatonal”.

-Que, el 29 de septiembre de 2003, es decir después de notificada la admisión de la demanda, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, en compañía de la Alcaldía Local de Santa fe, llevó a cabo un operativo de recuperación del espacio público en la carrera 9 No. 24-74. (Fl. 147).

Según consta en el memorando SO-08386, dirigido por el Subsecretario Operativo al Subsecretario Jurídico, en esa diligencia se impusieron dos comparendos, circunstancia que evidencia que, si bien para el 24 de septiembre de 2003, fecha de la visita del DADEP, no había vehículos parqueados en el espacio público, el día del operativo si se presentó ocupación del mismo, de ahí que, teniendo en cuenta que cualquier ocupación de sus elementos, sea permanente o temporal, afecta este derecho colectivo, la Sala concluye que los hechos constitutivos de vulneración subsistían en ese momento.

La vulneración del espacio público no requiere la ocupación de gran cantidad de bienes que revistan tal calidad, ni la ocupación continua de los mismos, en tanto que, incluso, la ocupación periódica de una franja pequeña del espacio público limita, arbitrariamente, el goce del mismo y, en consecuencia, vulnera el derecho colectivo en cuestión.

Ahora bien, en cuanto a los conos señalizadores se refiere, debe precisarse que, en el informe mencionado no se alude a su presencia, lo cual permite inferir que habían sido retirados con anterioridad. Dicha conclusión encuentra respaldo en los registros fotográficos de la visita del DADEP y de la diligencia de la Secretaría de Tránsito y Transporte, en compañía de la Alcaldía Local de Santa fe, en los cuáles consta que los conos no se encontraban en el lugar. (Fl. 121, 122 y 149).

Según lo dicho en la contestación de demanda del Edificio Torre Colpatria, la orden de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá de reiterar los conos de la vía pública se notificó el 5 de septiembre de 2003, es decir, con antelación a la notificación de la demanda, cosa que ocurrió el 23 de septiembre de ese año. El Edificio precisó que dicha orden se cumplió de inmediato.

En el expediente consta que, para el 24 de septiembre de ese año, dichos conos no se encontraban en el lugar, por lo que, teniendo en cuenta que no se acreditó que con posterioridad a esa fecha subsistiera la ocupación del espacio público con tales objetos, se entenderá que la actuación oportuna de la Secretaría de Tránsito dio lugar al retiro de los mismos con antelación a la notificación de la admisión de la acción popular.

-Que la Secretaría de Tránsito y Transporte, mediante oficio No. ST-07 -03-4122-03 permitió la implementación de una zona de cargue y descargue para el Edificio Torre Colpatria, ubicada en la bahía adyacente a la construcción, a solicitud de la Administración del Edificio (Fl. 277). Esta autorización permite el uso temporal del espacio público con el único propósito de cargar y descargar mercancías, dentro de los horarios que la Secretaría de Tránsito y Transporte haya determinado.

El material probatorio obrante en el proceso demuestra que, si bien para la fecha en que se notificó la demanda existía una ocupación del espacio público por parte de vehículos, dicha ocupación desapareció en el curso del proceso, por lo que, en este momento, la acción popular carece de objeto.

En efecto, la cesación de la amenaza o vulneración del derecho colectivo se origina en la desaparición de los hechos y circunstancias que motivaron la interposición de la acción popular; por consiguiente, cuando aquéllos dejan de existir, desaparece también la causa de ésta última y, por lo tanto, la providencia que la decide deberá tener en cuenta tal situación.

La Sala considera que, teniendo en cuenta la finalidad prevista en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares no están llamadas a prosperar, si la circunstancia que vulnera o amenaza el derecho o interés colectivo cuya protección se persigue, ha cesado. Lo anterior se explica, si se tiene en cuenta que, el hecho de que la vulneración o amenaza del derecho colectivo haya desaparecido, implica que el objeto perseguido con el ejercicio de la acción desapareció con ellas y, en esas circunstancias, un fallo favorable a las pretensiones resulta inocuo.

En otras oportunidades, ésta Corporación ha denegado las pretensiones de la acción popular por la inexistencia de vulneración o amenaza del derecho o interés colectivo<sup>4</sup>. Para ésta Sala, la cesación de la vulneración, produce los mismos efectos que la inexistencia de la misma en relación con la sentencia que decide de fondo, es decir que, tanto aquella como ésta, originan una sentencia desfavorable a las pretensiones de la demanda, pues, como ya se dijo, la sentencia favorable no tendría sentido ni cumpliría ninguna finalidad en éstos casos.

En el caso sub examine, es claro para la Sala que la ocupación del espacio público alegada en la demanda desapareció en el curso del proceso. Como se precisó, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y la Alcaldía Local de Santa fe, luego de notificada la demanda, adelantaron una diligencia de recuperación del espacio público ocupado por varios vehículos. Con antelación, el Edificio Torre Colpatria había retirado los conos señalizadores ubicados sobre la carrera novena entre calles 24 y 25.

Estas circunstancias ponen de presente que la vulneración de los derechos colectivos cesó, desapareciendo así la razón que justifica su protección judicial, motivo por el cual, no existen fundamentos jurídicos para acceder a las pretensiones de la demanda.

Ahora bien, lo anterior no obsta para advertir al Edificio Colpatria que, en el futuro deberá abstenerse de efectuar conductas como las censuradas por el demandante, y a las autoridades encargadas de proteger el espacio público para que vigilen el cumplimiento de la orden impartida en la diligencia de recuperación del espacio público.

Por último, la Sala desea señalar que, si bien se negarán las pretensiones por carencia actual de objeto, en este caso resulta procedente el reconocimiento

---

<sup>4</sup> En este sentido ver sentencias AP- 086 de 24 de mayo de 2001, Consejero Ponente Alejandro Ordóñez Maldonado y AP- 105 de 28 de junio de 2001, Consejero Ponente Ricardo Hoyos Duque.

del incentivo establecido en la Ley 472 de 1998, puesto que la actuación de las autoridades encargadas de proteger el espacio público y la del Edificio Torre Colpatria ocurrió como consecuencia de la labor, diligente y oportuna del demandante, que dio lugar a la cesación de la vulneración de los derechos colectivos.

Al respecto debe precisarse que la Secretaría de Tránsito y Transporte fue la única dependencia que, en cumplimiento de sus funciones, desarrolló actividades con antelación a la admisión de la demanda; en efecto, como se dijo, la orden de retirar los conos ocurrió antes de interponerse la demanda. El retiro efectivo de los conos por parte del Edificio Colpatria ocurrió como consecuencia de dicha orden.

Ahora bien, dado que son varias las entidades públicas demandadas, la Sala considera necesario precisar a cargo de cuáles de ellas esta la protección del espacio público, pues sólo éstas, en compañía del particular demandando, estarían obligadas al pago del incentivo.

Según lo previsto en Libro I, Título VI, artículo 68 del Código de Policía de Bogotá, vigente en la actualidad, obrante en copia auténtica a folio 242, “corresponde a las autoridades de Policía proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común, y, de manera especial, velar pro la conservación, mantenimiento y embellecimiento de los bienes del espacio público...”.

A su turno, el artículo 186 del Título IV del Libro III, de la norma en comento, enumera cuáles son las autoridades de policía en el distrito capital, de la siguiente manera:

- “1. El Alcalde Mayor
- “2.El Consejo de Justicia
- “3.Los Alcaldes Locales
- “4. Los Inspectores de Policía Zona Urbana y Zona Rural.
- “5. Los Comandantes de Estación y Comandos de Atención Inmediata y
- “6. Los miembros de la Policía Metropolitana de Bogota”.

El Código de Policía de Bogotá enuncia, además, las funciones de cada una de estas autoridades. El Alcalde Mayor de Bogotá carece competencia para proteger el espacio público; por el contrario los Alcaldes Locales están encargados de su protección. En efecto, la norma dispone en su artículo 193 num. 5:

**“Artículo 193.** Corresponde a los Alcaldes Locales en relación con la aplicación de normas de convivencia:

(...)

5. Adoptar las medidas para la protección, recuperación y conservación del espacio público, ambiente y bienes de interés cultural del Distrito

(...)"

La obligación de las Alcaldías Locales se deriva, además, de lo previsto en el numeral 7 del artículo 86 del Decreto 1421 de 1993, según el cual, tiene la obligación de expedir los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público; tal es, pues, la autoridad encargada de ejecutar, directamente, las acciones tendientes a proteger el derecho colectivo que se analiza, sin que para ello requiera de otras autoridades ni de la acción de los particulares.

Ahora bien, dado que el Código de Policía nada dice en relación con las demás autoridades públicas demandadas, la Sala analizará si existen otras disposiciones que les asignen competencias de protección del espacio público.

La Sala encuentra que, en la contestación de la demanda del Departamento Administrativo de Defensoría del Espacio Público, se precisó que sus funciones se determinan en los artículos 3 y 4 del Acuerdo 18 de 1999, por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público. Dicho precepto se allegó en copia simple al expediente, circunstancia que impide tener por probado su texto, puesto que, al tratarse de una norma de alcance no nacional, éste debe aducirse en copia auténtica, en atención al tenor literal del artículo 188 del C.P.C., aplicable en este caso, por la remisión efectuada en los artículos 44 de la Ley 472 de 1998 y 267 del C.C.A.

Los artículos 3 y 4 del Acuerdo 18 de 1999, expedido por el Concejo de Bogotá, constituyen fundamento jurídico de la responsabilidad que el demandante endilga al Departamento Administrativo de Defensoría del Espacio Público; por ello, no resulta difícil concluir que la prueba de su contenido le corresponde a éste. Siendo ello así, la omisión de allegar al expediente la copia auténtica del citado acuerdo evidencia que, en este aspecto, la parte actora no cumplió con la carga de la prueba que le impone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998.

Dado que no se acreditó el contenido de la norma que consagra las funciones del DADEP y, teniendo en cuenta que éste no constituye una autoridad de policía encargada de proteger el espacio público, la Sala concluye que, en el sub iudice, no se probó que ésta dependencia estuviere obligada a protegerlo; por consiguiente, no existen elementos de juicio que permitan condenarla al pago del incentivo económico previsto en la Ley 472 de 1998.

En relación con la Secretaría de Tránsito y Transporte, el IDU y el Edificio Colpatria debe precisarse que sólo este último está obligado al pago del incentivo, por las razones que pasan a explicarse.

El Decreto 1344 de 1970, anterior Código Nacional de Tránsito Terrestre, consagraba, en su artículo 3, que las secretarías de tránsito de carácter distrital son autoridades de tránsito y, en tanto tales, están llamadas a hacer cumplir las normas de tránsito dentro de su jurisdicción. No atribuía ninguna competencia en materia de protección del espacio público a las secretarías de tránsito distritales; sus funciones se circunscribían al cumplimiento de las normas de tránsito.

La norma en mención rigió hasta el 13 de diciembre de 2002<sup>5</sup>, fecha a partir de la cual empezó a regir la Ley 769 de 2002, nuevo Código Nacional de Tránsito, en cuyo artículo 7º se consagran las obligaciones a cargo de las autoridades de tránsito, dentro de las cuales se encuentran las secretarías de tránsito. Dicha norma prevé, en lo pertinente:

**“ARTÍCULO 7o. CUMPLIMIENTO RÉGIMEN NORMATIVO.** Las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas **y las cosas en la vía pública** y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y **sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.**

Las autoridades de tránsito podrán delegar en entidades privadas el aporte de pruebas de infracciones de tránsito, el recaudo de las multas correspondientes, la tramitación de especies venales y todos los trámites previstos en las normas legales y reglamentarias, salvo la valoración de dichas pruebas.

Cada organismo de tránsito contará con un cuerpo de agentes de tránsito que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción y el Ministerio de Transporte tendrá a su cargo un cuerpo especializado de agentes de tránsito de la Policía Nacional que velará por el cumplimiento del régimen normativo de tránsito en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de distritos y municipios.

Cualquier autoridad de tránsito está facultada para abocar el conocimiento de una infracción o de un accidente mientras la autoridad competente asume la investigación.

**PARÁGRAFO 1o.** La Policía Nacional con los servicios especializados de Policía de Carreteras y Policía Urbana de Tránsito, contribuirá con la misión de brindar seguridad y tranquilidad a los usuarios de la Red Vial Nacional.  
(...)”

---

<sup>5</sup> El artículo 170 de la Ley 769 de 2002, Nuevo Código Nacional del Tránsito Terrestre dispone: **“ARTÍCULO 170. VIGENCIA.** El presente código empezará a regir transcurridos tres (3) meses contados a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, con excepción de las normas sobre medio ambiente. Derógase el Decreto 1344 de 1970 y sus disposiciones reglamentarias y modificatorias.”

La nueva disposición tampoco atribuye competencias a las Secretarías de Tránsito en lo atinente a la protección del espacio público; sus obligaciones aluden a la protección de las personas y cosas ubicadas e la vía pública; por consiguiente, no existe, ni existió obligación de la Secretaría de Tránsito de Bogotá de velar por el espacio público y su conservación y, en consecuencia, no podría configurarse omisión alguna de su parte, en lo que a tales obligaciones respecta. La labor de esta Secretaría, en lo que a la orden de retirar los conos atañe, se circunscribe a su obligación de velar por las personas y las cosas en la vía pública y la colaboración prestada en la diligencia de recuperación del espacio público no le atribuye competencias no previstas en la ley.

Las funciones a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano "IDU" están contenidas en el artículo 1 del Acuerdo 19 de 1972, modificado por el Decreto 980 de 1997<sup>6</sup>, que prevé:

"(...)

1. Ejecutar obras de desarrollo urbanístico tales como apertura, ampliación, rectificación y pavimentación de vías públicas, construcción de puentes, plazas cívicas, plazoletas, aparcaderos, parques y zonas verdes con sus instalaciones, servicios y obras complementarias.
2. Ejecutar obras de renovación urbana: conservación, habilitación, remodelación.
3. Construir edificios e instalaciones para servicios comunales, administrativos, de higiene, de educación y culturales.
4. Colaborar con la Secretaría de Obras Públicas, en el mantenimiento y conservación de vías.
5. Ejecutar obras relacionadas con los programas de transporte masivo.
6. Ejecutar obras de desarrollo urbano, dentro de programas de otras entidades públicas o privadas, o colaborar en su ejecución o financiación.
7. Realizar, conforme a disposiciones vigentes, las operaciones administrativas de cálculo, liquidación, distribución, asignación y cobro de la contribución de valorización, a causa de obras de interés público o de servicios públicos, ya construidas, en construcción o que se construyan por el instituto o por cualquiera otra entidad o dependencia del Distrito, o por obras que ejecuten otras entidades públicas, cuando el crédito sea cedido al Distrito Especial o al Instituto, o cualquiera de estos sea delegado para su cobro.
8. Ordenar las expropiaciones necesarias para la ejecución de los planes y programas aprobados.
9. Adquirir bienes muebles o inmuebles, administrarlos, enajenarlos y gravarlos.
10. Obtener recursos de crédito para la financiación de sus programas y obras propios.
11. Emitir bonos de deuda pública.
12. Celebrar los contratos que requiera la administración de los Fondos Rotatorios a su cargo y que sean necesarios para el cumplimiento de los fines específicos de éstos, gravar los bienes adscritos a cada fondo y pignorar total o parcialmente sus respectivos patrimonios o rentas y el producto de los gravámenes, en garantía de operaciones de crédito para la realización de las obras que causen contribuciones.

---

<sup>6</sup> Dicha norma fue allegada al expediente en copia auténtica. Ver Fl. 107

En general, celebrar toda clase de negocio jurídicos, de administración, disposición, gravamen o compromiso de sus bienes o rentas, dentro de la órbita de sus funciones.”

Ninguna de las funciones enumeradas alude a la obligación de velar por la protección y conservación del espacio público; de ahí que, al igual, que la Secretaría de Tránsito y Transporte, no esta obligado al pago del incentivo económico que se reconocerá al actor.

Finalmente, el Edificio Torre Colpatria está obligado al pago del incentivo, puesto que su conducta desconoce las disposiciones urbanísticas sobre uso del suelo y dio lugar a la afectación de la circulación peatonal y vehicular de la carrera 9 entre calles 24 y 25, ; ella cesó como consecuencia de la labor del actor en la presente acción popular.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Administrando Justicia en nombre de la Ley**

#### **FALLA**

**MODIFICASE** la sentencia del 12 de agosto de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual quedará así:

**PRIMERO.- NIEGANSE** las pretensiones de la demanda por carencia actual de objeto de la acción popular.

**SEGUNDO.- RECONÓCESE**, en favor de la parte actora y a cargo del Edificio Torre Colpatria y del Distrito de Bogotá - Alcaldía Menor de Santa fe el incentivo económico previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 en cuantía de diez (10) salarios mínimos legales mensuales.

Los demandados mencionados en el inciso anterior deberán pagar el monto del incentivo por partes iguales.

**TERCERO.-REMITASE** a la Defensoría del Pueblo copia de la demanda, del auto admisorio de la misma y del fallo de segunda instancia, para que sean incluidas en el registro público centralizado de las acciones populares previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**COPIESE NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**RUTH STELLA CORREA PALACIO    ALIER E. HERNÁNDEZ ENRIQUEZ**  
**Presidente de la Sala**

**MARIA ELENA GIRALDO GÓMEZ    GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR**

**RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**