

RESTRICCIÓN DE TRANSITO VEHICULAR – El espacio público admite ciertas restricciones por razones de seguridad y prevalencia del interés general.

Así las cosas, es posible determinar que en el caso sub-examine se presenta conflicto entre dos derechos colectivos, a saber: el goce del espacio público y la seguridad pública. Situación frente a la cual esta Sección se ha pronunciado en reiteradas ocasiones explicando que el derecho colectivo al espacio público admite ciertas restricciones por razones de seguridad y prevalencia del interés general... Visto lo anterior, considera la Sala que la restricción vehicular adelantada por el D.A.S., sobre la Carrera 28 entre Calles 17 y 19, sector donde se encuentran ubicadas sus instalaciones, corresponde a una medida proporcional y razonable para proteger la seguridad pública y que, por lo demás, es una limitación al espacio público plenamente justificada. **NOTA DE RELATORIA:** Ver, sentencia del 9 de febrero de 2012, M.P. María Elizabeth García González, en cita.

FUENTE FORMAL: LEY 9 DE 1989 – ARTICULO 5

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C. trece (13) de marzo de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00531-01(AP)

Actor: VEEDURÍA PAÍS TRANSPARENTE

Demandado: DISTRITO CAPITAL SECRETARÍA DE GOBIERNO ALCALDÍA LOCAL – LOS MÁRTIRES SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia del 29 de marzo de 2012, proferida por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

“PRIMERO: DECLÁRESE no probadas las excepciones formuladas según se explicó en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: DECLÁRESE que no existió vulneración al goce del espacio público consagrado en el literal d) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 por parte de las demandadas, y en consecuencia NIÉGASE las súplicas de la demanda.

TERCERO: Reconózcasele personería jurídica a la Doctora Roxana Quiñones Perillas, apoderada judicial de Bogotá, Distrito Capital Secretaría de Gobierno Alcaldía Local – Los Mártires Secretaría Distrital de Movilidad.

CUARTO: Sin costas en esta instancia.

QUINTO: REMÍTASE copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo para los fines previstos en el artículo 80 Ley 472 de 1998

SEXTO: Ejecutoriada esta providencia y previas las constancias del caso, devuélvase el expediente al Juzgado de Origen.” (fls. 266 y 267)

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

Mediante escrito presentado el 1º de septiembre de 2010 ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 1 a 11), **CRYSTIAN ENRIQUE HERNÁNDEZ CAMPOS**, obrando en su calidad de **VEEDOR REPRESENTANTE DE PAÍS TRANSPARENTE** y en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Carta Política, desarrollado por la Ley 472 de 1998, presentó demanda contra la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ** y la **ALCALDÍA MENOR LOCAL DE LOS MÁRTIRES**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos “*al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público*”, y a “*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*”; para lo cual formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Que el (la) señor(a) Magistrado Ponente declare que las personas jurídicas que adelante se indicarán por acción u omisión se encuentran en situación de ocupación indebida del espacio público con las connivencia, como se indicó, por omisión e la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, LA ALCALDÍA MUENOR LOCAL DE LOS MÁRTIRES, y por acción a la persona jurídica DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD.

SEGUNDA: En consecuencia de la anterior, ordene a las personas jurídicas públicas mencionadas y a las que resultaren responsables el uso exclusivo del cierre en la citada vía en la horas señaladas en el hecho quinto de esta acción y de ser el caso se ordene la realización de las obras civiles necesarias para que se respeten las condiciones establecidas por la Secretaría de Tránsito y Transporte hoy de la

Movilidad mediante oficio ST-07-01-5369-03, de fecha el citado de 23 de octubre del año 2003

TERCERA: Que en la aplicación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, condene a las personas jurídicas privadas y/o públicas mencionadas que resultaren responsables al pago de las costas y gastos en que ha incurrido y llegare a incurrir el accionante por causa y razón de este trámite judicial.

CUARTO: Que en aplicación del artículo 39 de la Ley 472 de 1998, condene a las personas jurídicas privadas y/o públicas mencionadas que resultares responsables pagar al accionante el incentivo económico que fije el juzgado.” (fol. 5)

1.2. LOS HECHOS

1.2.1. Indica, que por medio de un derecho de petición, radicado el 22 de julio de 2010, se solicitó al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público que informara, si el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S. y/o cualquier otra persona natural o jurídica cuenta con autorización para hacer cerramientos nocturnos sobre la Carrera 28 entre Calles 17 y 19 de Bogotá.

1.2.2. En respuesta a la petición mencionada, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público dijo:

“(...) Cotejada la información cartográfica con lo encontrado en el terrero se concluye:

- Que no existe ocupación indebida del Espacio Público en la carrera 28 entre calles 19 y 17.*
- Que de acuerdo con la Ley 769 de 2002 existe la zona de estacionamiento restringido que se define como parte de la vía delimitada por la autoridad competente en zonas adyacentes a instalaciones militares o de policía, teatros, bancos, hospitales, entidades oficiales y de socorro, iglesias, establecimientos industriales y comerciales, en la cual solo pueden estacionar los vehículos autorizados*

Además de lo contenido en el Artículo 119 de la misma ley:

Artículo 119. Jurisdicción y facultades. Solo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vía, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos...”

1.2.3. Resalta, que mediante oficio ST-O7-01-5369-03 del 23 de octubre de 2003, el Subdirector Técnico de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, autorizó al D.A.S. el cierre de la vía señalada para vehículos particulares únicamente en horario de 21:00 a 05:00 horas.

1.2.4. Agrega, que es deber de la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de sus Alcaldías Locales, en este caso la de los Mártires, garantizar la convivencia ciudadana y el adecuado uso del espacio público.

1.2.5. Menciona que es deber de los ciudadanos colaborar con la adecuada protección de los bienes de uso común; y en este sentido, pone de presente que la carrera 28 entre calle 19 y 17 de Bogotá se encuentra indebidamente ocupada por el D.A.S., el cual está efectuando el cierre permanente de la vía.

1.3. VINCULACIÓN.- La Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de auto del 14 de abril de 2011 (fl. 43), admitió la demanda y ordenó la vinculación del Alcalde Mayor de Bogotá, del Alcalde Local de los Mártires y al Director del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S.

Luego, mediante auto del 7 de junio de 2011 (Fols. 63 a 66) ordenó vincular a la Secretaría de Movilidad.

II-. ACTUACIONES DE LAS PERSONAS VINCULADAS AL PROCESO

Notificadas del auto admisorio de la demanda, las entidades vinculadas al proceso y contra quienes se dirigió el libelo inicial contestaron la demanda en los términos que se resumen a continuación:

2.1. EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DE GOBIERNO – ALCALDÍA LOCAL LOS MÁRTIRES – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD. Mediante escrito visible a folios 69 a 83 del expediente, por medio de apoderada judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda afirmando que no se ha violado derecho fundamental alguno y proponiendo las siguientes excepciones:

Como primera medida, alega la falta de legitimación en la causa por pasiva y de competencia administrativa, pues en virtud de la Ley 489 de 1998 “*la Alcaldesa Mayor de Bogotá (E) no es la representante legal, judicial y extrajudicial de las*

entidades distritales que integran el sector central, sino que le corresponde en cada caso a su Director o Secretario ejercer esa representación.

Alega, que el actor en ningún momento ha probado el daño contingente que la situación bajo examen ha causado, y que la acción pretende evitar; pues a su juicio, ésta se enfoca en obtener el pago del incentivo económico, a pesar de que éste fue derogado por la Ley 1425 de 2010.

Afirma que no existe nexo causal alguno del cual se infiera el supuesto perjuicio o daño ocasionado por parte del Distrito Capital – Secretaría de Gobierno – Alcaldía Local los Mártires – Secretaría Distrital de Movilidad, *“habida cuenta que el actor en su demanda, no presenta prueba de las solicitudes, quejas, reclamos o peticiones en los cuales haya denunciado y solicitado la intervención de las autoridades locales en la problemática aquí denunciada”.*

Transcribe apartes del memorando DCV-59879 proferido por el Director de Control y Vigilancia de la Secretaria de Movilidad donde se informa que habiéndose realizado una visita técnica al lugar, *“se observó que actualmente no se presenta ningún cierre a la altura de la Carrera 28 entre Calle 17 y 19, por el contrario se evidencia un paso vehicular controlado, en el cual agentes del DAS debidamente identificados monitorean el paso de vehículos por la Carrera 28.”* Y se dijo que *“estas medidas de restricción vial son razonables y proporcionales toda vez que la intención de regulación del flujo de vehículos no impide la libre circulación en el sector y obedece a la protección de la seguridad nacional, el orden público, los derechos o libertades de terceros, la moral y la salud públicas, o a la previsión de infracciones penales.”*

Por último, solicita, que en caso de que se determine la supuesta violación de los derechos colectivos alegados, sea el D.A.S. la entidad que responda por las pretensiones de la demanda.

2.2. EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD S.A.S. Mediante escrito visible a folios 113 a 118 del expediente, por medio de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, afirmando que la transgresión alegada por el actor no tiene respaldo jurídico ni probatorio.

En este sentido, hace cita de la Sentencia del 14 de abril de 2006, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, donde se dice que *“el interés general a la seguridad nacional, y el derecho fundamental a la vida y a la integridad personal, que cotidianamente se ven amenazados, priman sobre el derecho colectivo al espacio público, y en tales condiciones, se justifica la colocación de elementos de seguridad y protección, atendiendo sus especiales condiciones, aunque estas deben guardar proporción con el grado de peligro real en que se encuentren y cuyos límites deberán ser analizados en cada caso concreto”*. Por lo cual, dice, si bien el D.A.S. tiene autorización únicamente para el cierre de las vías de las 21:00 a las 5:00, ello no es motivo para acceder a las pretensiones del actor.

Señala, que resulta improcedente la condena a las entidades accionadas, en aplicación del artículo 39 de la Ley 472 de 1998, toda vez que la citada norma fue derogada por el artículo 1º de la Ley 1425 de 2010.

III- LA AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Mediante auto del 19 de agosto de 2011 (fol. 131), el a – quo citó a las partes a la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se celebró el día 5 de septiembre de 2011 (fls. 141 a 144), diligencia que se declaró fallida por la falta de fórmulas de arreglo para hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos invocados.

IV- LA SENTENCIA IMPUGNADA

Mediante providencia del 29 de marzo de 2012 (fols. 252 a 267), el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda apoyándose en los siguientes argumentos:

Comparte el Tribunal el argumento esbozado por las entidades demandadas, según el cual el cierre de la vía en controversia, se realiza con ocasión a la autorización que el Estado les ha dado a ciertas entidades públicas, en virtud de sus funciones, y en aras de la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad de las personas que laboran y visitan la zona, así como de los vehículos que transitan por ella, para que adopten ciertas restricciones al espacio público.

Considera, que el D.A.S. obro de acuerdo a la Ley, toda vez que por motivos de seguridad, cuenta con la autorización para el cierre de las vías en horas nocturnas. Además, dice, se encuentra dentro del supuesto normativo de la Ley 769 de 2002, en cuanto las vías adyacentes son consideradas como zonas de estacionamiento restringido, y por consiguiente le corresponde a la Policía Metropolitana adoptar las medidas necesarias para evitar su indebida ocupación.

V. RECURSO DE APELACIÓN

En escrito fechado el 18 de abril de 2012 (fols. 263 a 271), el actor apeló la sentencia de instancia argumentando lo siguiente:

Insiste el actor, que según el artículo 119 de la Ley 769 de 2002, solo las autoridades de tránsito pueden ordenar el cierre temporal de las vías, así como impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos. Y que para el caso de la ciudad de Bogotá, es en la Secretaría de Movilidad en quien recae dicha facultad.

En este sentido, recuerda, que mediante oficio de fecha 29 de octubre de 2003, la entonces Secretaría de Tránsito y Transporte únicamente autorizó al D.A.S. el cierre de la Carrera 28 entre calles 17 y 19 para vehículos particulares, en horario de 21:00 a 05:00 horas.

Respecto la ponderación de derechos realizada por el Tribunal indica, que dentro del expediente no reposa ningún elemento que evidencie el riesgo que pueden correr, en su vida e integridad, los funcionarios y usuarios del sector. Y en este sentido, considera que la medida es desproporcionada toda vez que dicho sector es uno de los más seguros de la ciudad.

Por otro lado, respecto del incentivo económico destaca, que la presente acción fue radicada el 30 de agosto de 2010 mientras que la Ley 1425 de 1998 fue publicada el 29 de diciembre de 2010. Y en consecuencia, hace cita de varias sentencias de la Sección Primera del Consejo de Estado, donde se ha reconocido el incentivo de las acciones presentadas y tramitadas antes de la promulgación de la Ley 1425.

VI.- INTERVENCIÓN DEL PROCURADOR DELEGADO PARA LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA

El Doctor Roberto Augusto Serrato Valdez, Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa en escrito visible a folios 293 a 303 del expediente, solicita se confirme la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

VII.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto del 3 de agosto de 2012 de 2012(fl. 243), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que en el término de 10 días presentaran sus alegatos de conclusión.

7.1. EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DE GOBIERNO – ALCALDÍA LOCAL LOS MÁRTIRES – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD. Mediante escrito visible a folios 283 a 285 del expediente, la apoderada judicial presentó los alegatos de conclusión reiterando los fundamentos expuestos en la contestación de la demanda y en los alegatos de primera instancia, resaltando lo siguiente:

Que como da cuenta el Informe Técnico DADEP del 8 de noviembre de 2010, no existe ocupación indebida del espacio público, pues la Ley 769 de 2002 permite el uso de vías como zona de estacionamiento restringido delimitado para vehículos que deban ser utilizados, en este caso por una entidad de seguridad como el D.A.S.

En esa medida, dice, no se ha violado ningún derecho colectivo, pues se han cumplido las normas aplicables a la problemática planteada.

7.2 LA VEEDURIA CIUDADANA PAÍS TRANSPARENTE. Mediante escrito visible a folios 286 a 291 del expediente, presentó los alegatos de conclusión reiterando los argumentos expuestos en recurso de apelación.

VIII.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

8.1. LAS ACCIONES POPULARES - FINALIDAD Y PROCEDENCIA – Las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, los siguientes: A) Una acción u omisión de la parte demandada. B) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana. Y, C) La relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

8.2. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

De conformidad con el artículo 357 del C.P.C, los hechos de la demanda, su contestación, la sentencia de primera instancia y los fundamentos de la apelación interpuesta por el actor, corresponde a la Sala, con sujeción a la normativa aplicable y el acervo probatorio, determinar:

1) Si con el cerramiento de la Carrera 28 entre Calles 19 y 17 de la ciudad de Bogotá, por parte del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, se está vulnerando el derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

2) Si es procedente el reconocimiento del incentivo consagrado en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, por cuanto éste fue derogado por la Ley 1425 de 2010.

Con esa finalidad, la Sala encuentra que dentro del expediente reposan los siguientes elementos de juicio:

- Derecho de Petición de fecha 13 de julio de 2010, presentado ante el Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público. (Fol. 7)
- Documento contentivo de la visita técnica realizada el 11 de agosto de 2010 por el Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público en la Carrera 28 entre calles 19 y 17, con el fin de determinar si existe ocupación indebida del espacio público por parte del D.A.S. (Fols. 8 a 11)
- Oficio de fecha 29 de octubre de 2009, donde la Secretaria de Tránsito y Transporte autorizó al D.A.S. el cierre de unas vías para vehículos particulares, en horario de 21:00 a 05:00 horas. (Fols. 128 y 129)
- Oficio de 19 de julio de 2011, donde la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Local de Mártires informa, que la competencia sobre los permisos en las vías arteriales y locales, es exclusiva de la Secretaría de Movilidad. (Fol. 138)
- Oficio del 10 de octubre de 2011, por medio del cual la Secretaría de Movilidad allega copia del informe efectuado por la Dirección de Control y Vigilancia de la Secretaría de Movilidad, conforme la visita técnica realizada el 7 de julio de 2001. (Fols. 153 a 155)
- Oficio recibido el 23 de enero de 2012, donde el Alcalde Local Los Mártires remite la respuesta de la Directora de Asuntos Legales de la Secretaría Distrital de Movilidad, a la petición de informe sobre la expedición de algún tipo de autorización para el cierre de la Carrera 28 entre Calles 17 y 19. (Fols. 197 a 213)

8.3. PARA RESOLVER LA SALA OBSERVA LO SIGUIENTE:

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la Carta Política, 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.

El espacio público viene definido en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 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 las 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 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 y el disfrute colectivo.” (Negrillas fuera del texto).

A su vez, el artículo 6º *Ibíd*em establece que *“los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito”*.

En el caso bajo estudio el actor reclama la protección de los derechos colectivos previstos en los literales d) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, debido al cerramiento efectuado por el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS de la Carrera 28 entre Calles 17 y 19, sin que la Alcaldía Mayor de Bogotá o la administración local de “Los Mártires”, haya procurado su retiro para garantizar a la comunidad la libre movilización por esta.

De las pruebas aportadas al proceso, es posible concluir lo siguiente:

- Que el Departamento Administrativo – DAS, cuenta con la autorización de la Secretaría y de Movilidad (antes Secretaría de Tránsito y Transporte para efectuar el cierre de la vía para vehículos particulares, en horario de 21:00 a 05:00.

- Que tanto en las visitas técnicas realizadas al lugar en cuestión, se encontró la existencia de señalización, reductores de velocidad, conos y vallas de control, sin que la vía se hallara cerrada. Por el contrario, se evidenció un paso vehicular controlado, en el que, agentes del D.A.S., monitoreaban el paso de los vehículos.
- Que tanto para las demandadas como para la Secretaria de Movilidad, se trata de una medida de restricción del tránsito vehicular razonable y proporcional, toda vez que busca garantizar la seguridad de las personas que ingresan, salen o circulan por las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, sin impedir la libre circulación por el sector.

Así las cosas, es posible determinar que en el caso sub-examine se presenta conflicto entre dos derechos colectivos, a saber: el goce del espacio público y la seguridad pública. Situación frente a la cual esta Sección se ha pronunciado en reiteradas ocasiones explicando que el derecho colectivo al espacio público admite ciertas restricciones por razones de seguridad y prevalencia del interés general.

Así, en sentencia del 9 de febrero de 2012, M.P. María Elizabeth García González, con ocasión de una circunstancia similar se dijo:

“El punto central de la controversia se contrae, en un principio, a establecer si en la vía pública, ubicada entre las carreras 57 a 59 y entre las Calles 26 y 44 de esta ciudad, se ha instalado en forma indebida, terraplenes y señalizaciones que restringen el tránsito normal de peatones y vehículos, y si ello, vulnera el derecho colectivo al goce del espacio público, como lo sostiene el actor popular.

Sin embargo, dado que la parte demandada – Distrito Capital de Bogotá y Policía Nacional – ha manifestado en su defensa y alegaciones que, los conos y reductores portátiles instalados en la zona mencionada se dirigen a proteger la vida, honra y bienes de los transeúntes y a garantizar la seguridad nacional, la sala no solo deberá verificar si en esta oportunidad se ha restringido el derecho colectivo al goce del espacio público, sino también, si tal limitación corresponde a una medida proporcional y razonable para proteger la seguridad pública, esto es, otro derecho colectivo que igualmente merece protección.

Así lo ha precisado la Sala en diversas oportunidades, al señalar que:

“Por su parte, a través de la Resolución núm. 329 de julio 9 de 2003, resolvió restringir temporalmente por cuarenta y cinco (45) días la circulación vehicular sobre la carrera 7ª entre la Avenida sexta (calle 7ª) y la calle 11. A través de la circula núm.: 001 se implementó la restricción total a la circulación vehicular en la carrera 7ª entre la Avenida sexta (calle 7ª) y la calle 11, en el periodo comprendido entre el 20 de junio y el 1º de julio de 2003. De otro lado, al evaluar los distintos elementos de prueba obrantes en el expediente, incluidos los actos antes señalados, se advierte que la **medida de restricción vehicular en el citado sector tuvo como fundamento las complejas condiciones de orden público del distrito Capital y las solicitudes que ante esa situación fueron elevadas a las autoridades distritales por el Departamento administrativo de la Presidencia de la República, el Batallón Guardia Presidencial y la Presidencia del Congreso de la República dirigidas a reforzar la seguridad de sus dignatarios y de los funcionarios que laboran en ellas, ante la existencia de amenazas contra éstos, principalmente contra el Jefe de Estado y los Congresistas;** luego de esas peticiones y reuniones conjuntas con las oficinas de Seguridad de la Presidencia de la República, del Congreso de la República, de la Cancillería y de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., con la Policía Metropolitana de Tránsito y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., se determinó la adopción de medidas para el control de la seguridad en el sector como el cambio de algunos sentidos viales y la restricción temporal y permanente la circulación vehicular. **En ese contexto, aunque se observa que existe una limitación del derecho a gozar plenamente del espacio público y de utilizar los bienes de uso público, como son las vías públicas, esa restricción solo se aplica a la circulación de vehículos y, en criterio de la Sala, no vulnera los derechos de la colectividad.** Por el contrario, tal como lo señaló el a quo y lo sostuvo esta Corporación en un asunto similar aquí decidido, **a través de la medida de restricción del tránsito vehicular se busca garantizar el derecho fundamental a la vida y, de contera, el derecho colectivo a la seguridad pública,** de los funcionarios del Estado y de la comunidad que reside en el sector donde tiene su sede el Gobierno Nacional y el Congreso de la República o, que por razones de trabajo o de otra índole, deben transitar por allí, los cuales resultan amenazados ante la alteración de las condiciones de orden público en la ciudad por hechos de violencia generados por grupos al margen de la ley, **derechos éstos que deben prevalecer cuando se encuentran en conflicto frente a otro derecho de carácter colectivo como el del goce del espacio público y la utilización en defensa de los bienes de uso público.**”¹

En sentido similar, precisó la Sala²:

“Ahora bien, **esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha señalado que el derecho colectivo al goce del espacio público, en ocasiones, según el “peligro real” demostrado en cada caso concreto, debe ceder ante el derecho a la seguridad y a la vida de**

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de junio de 2006, proferida en el expediente núm. 2003 – 02504-01. M.P. Dr. RAFAEL DE LAFONT PIANETA.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de febrero de 2007, proferida en el expediente núm. 2004-01522-01. M.P. MARTHA SOFÍA SANZ TOBON

los funcionarios que laboran en instalaciones que constituyen objetivo militar y de la comunidad en general.

...

En el mismo sentido, se había pronunciado esta Sala mediante sentencia del 7 de abril de 2005 pues consideró que **el derecho colectivo al espacio público admite restricciones por razones de seguridad y prevalencia del interés general.** Esta Sección precisó:

“Es cuanto ocurre en el caso presente con los **cerramientos que por razones de seguridad institucional y de protección de equipos e instalaciones** se han dispuesto en las zonas de ubicación de las entidades públicas demandadas. Así lo pusieron de presente INRAVISIÓN, INGEOMINAS y el Ministerio de Minas e sus contestaciones y alegatos.

...

Para nadie resulta ajeno que razones de seguridad hacen necesaria la adopción, implementación y mantenimiento de medidas de cerramiento de las sedes en las que funcionan entidades públicas, como en este caso ocurre con las de INRAVISIÓN, la Universidad Nacional de Colombia, el liquidado Instituto de Asuntos Nucleares, INGEOMINAS y el Ministerio de Transporte, y que dado el nivel de riesgo existente, estas sean indispensables para asegurar la eficaz protección de las instalaciones, equipos, de los servidores públicos que en ellas ejercen funciones y de la ciudadanía en general.³”

Sin embargo, conviene aludir que en dicha providencia uno de los magistrados integrantes de esta Sala aclaró voto por considerar que tales restricciones deben ser excepcionales y tener justificación suficiente; dijo:

“... si bien es entendible que por razones de seguridad o de prevalencia del interés general se puede restringir el acceso al disfrute de ciertos derechos colectivos, estimo que **esa situación debe ser excepcional** y por lo mismo estar cabalmente justificada. Su plena prueba no debe dar margen para la más leve hesitación.”⁴

Como razón adicional que reafirma la anterior aclaración, **la Sala resalta que los criterios de proporcionalidad y razonabilidad que deben suponer las medidas de seguridad requeridas en cada caso en concreto...** (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

Visto lo anterior, considera la Sala que la restricción vehicular adelantada por el D.A.S., sobre la Carrera 28 entre Calles 17 y 19, sector donde se encuentran

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 7 de abril de 2005 dictada en el expediente No. AP-0725. M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

⁴ Aclaración de voto del Magistrado Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo a la sentencia AP-0725 del 7 de abril de 2005.

ubicadas sus instalaciones, corresponde a una medida proporcional y razonable para proteger la seguridad pública y que, por lo demás, es una limitación al espacio público plenamente justificada.

Finalmente, frente al tema del incentivo, en efecto la tesis de la Sección Primera ha sido la de considerar que es de carácter sustancial, no procesal. De ahí que si el derecho colectivo se ampara en virtud de la actividad desplegada por el actor, éste tendrá derecho al mismo siempre y cuando la demanda se haya incoado con anterioridad a la promulgación de la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010.

En el caso sub examine la demanda se presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 1º de septiembre de 2010, conforme consta a folio 6º del expediente, esto es, antes de entrar en vigencia la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010; no obstante, la sentencia es desestimatoria a las pretensiones del actor, por lo que es del caso negar el incentivo solicitado.

Así las cosas, la Sala confirmará la decisión del juez de instancia, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO. CONFÍRMESE la providencia apelada, esto es, la sentencia de 29 de marzo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Tiénese al doctor JAIME OMAR JARAMILLO AYALA, como apoderado de **BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL – LOS MARTIRES, SECRETARÍA DE MOVILIDAD**, de conformidad con el poder anexo obrante a folios 316 a 326 del expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO GUILLERMO VARGAS AYALA