

ACCION DE CUMPLIMIENTO - Requisitos de procedencia

Ahora bien, conforme con la Ley 393 de 1997 son exigencias para la prosperidad de la acción de cumplimiento: (i) Que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; (ii) Que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual; (iii) Que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas sea renuente a cumplir; (iv) Que tal renuencia se acredite por el demandante de la manera como lo exige la ley. Este requisito puede exceptuarse cuando se pueda producir un perjuicio grave e inminente para el que ejerce la acción y, (v) Que tratándose de actos administrativos de carácter particular, no haya otro instrumento judicial para lograr el cumplimiento.

FUENTE FORMAL: LEY 393 DE 1997 / DECRETO 539 DE 2006

NOTA DE RELATORIA: En lo relacionado con la definición de renuencia en acción de cumplimiento, ver sentencias de esta Corporación: del 16 de agosto de 2012, exp. 2012-00106-01 y del 22 de noviembre de 2012, exp. 2012-00364-01.

ZONA ESPECIAL POR RAZONES DE SEGURIDAD - No puede ser ocupada temporal o permanentemente por vendedores informales / ESPACIO PUBLICO - Ocupación indebida por vendedores ambulantes / RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO - Ampliación del plazo concedido a la Alcaldía de Suba para finalizar su actuación administrativa

La sociedad AND Inversiones S.A.S., persigue que la Policía Metropolitana de Bogotá dé cumplimiento a la Resolución No. 412 de 2012 mediante la cual el Alcalde Local de Suba declaró las carreras 45 y 45 A, entre calles 128 y 128 B, zona especial por razones de seguridad, motivo por el cual en el artículo segundo dispuso que las zonas especiales determinadas en el artículo anterior, no podrán ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores ambulantes y, en consecuencia, indicó que para preservar dicha zona la Policía Metropolitana de Bogotá debía adoptar las medidas necesarias para evitar, en lo posible, la ocupación indebida del espacio público por parte de vendedores ambulantes... Ahora bien, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca determinó, conforme a las pruebas aportadas al expediente, que en la actualidad la Alcaldía de Suba adelanta una actuación administrativa sujeta a lo que dispone la ley con el fin de lograr la recuperación del aludido espacio público, motivo por el cual, ordenó a esa dependencia del gobierno distrital culminar el trámite administrativo en el término de 2 meses con el objeto de lograr su efectiva recuperación... La Sala acepta que como quiera que dicha actuación administrativa conlleva el cumplimiento de un procedimiento previsto en los artículos 8 a 11 del Acuerdo Distrital 098 de 2004 Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan, que por la naturaleza del asunto se requiere desarrollar en coordinación con otras entidades del Distrito, lo cual implica, además, que al trámite deba vincularse a los querrelados, el plazo de dos meses concedido por el Tribunal a quo es insuficiente, motivo por el cual el numeral primero de la sentencia del 9 de septiembre de 2014, proferida por la Sección Primera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se modificara en el sentido de ampliar a seis meses el plazo que se otorgó a la Alcaldía Local de Suba para finalizar la citada actuación administrativa.

FUENTE FORMAL: RESOLUCION No. 412 DE 2012 ALCALDIA LOCAL DE SUBA / DECRETO 539 DE 2006 - ARTICULO 3

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015)

Radicación numero: 25000-23-41-000-2014-01193-01(ACU)

Actor: AND INVERSIONES S.A.S.

Demandado: POLICIA METROPOLITANA DE BOGOTA

La Sala se pronuncia sobre la apelación que interpuso la apoderada del Distrito Capital - Alcaldía Local de Suba¹, contra la sentencia del 9 de septiembre de 2014, proferida por la Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que dispuso:

*"1º) **Ordénase** al alcalde local de Suba para que a través de los funcionarios o dependencia que en la organización interna corresponda realice y culmine el respectivo trámite administrativo de recuperación del espacio público de la zona comprendida entre las carreras 45 y 45A calles 128 y 128B de la ciudad de Bogotá D.C. en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.*

*2º) **Ínstase** al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá D.C. para que una vez la alcaldía local de Suba dé cumplimiento a lo establecido en el ordinal anterior realice las actuaciones correspondientes con el fin de preservar el espacio público recuperado con el fin de dar efectivo cumplimiento a la Resolución No. 412 de 2012 proferida por la alcaldía local de Suba del Distrito Capital".*

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

¹ Por auto del 26 de agosto de 2014 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca vinculó al trámite de la acción a la Alcaldía Local de Suba.

La sociedad AND Inversiones S.A.S., por intermedio de apoderado judicial, instauró acción de cumplimiento contra la Policía Nacional y Metropolitana de Bogotá, en la que a título de pretensión planteó la siguiente:

“Que se ordene a la POLICÍA NACIONAL - POLICÍA METROPOLITANA DE BOGOTÁ el cumplimiento de lo establecido en el Acto Administrativo Resolución 412 del año 2012, mediante el cual la Alcaldía Local de Suba declaró ZONA ESPECIAL DE SEGURIDAD la zona comprendida entre la carrera 45 y 45 A entre calles 128 y 128 B de esta ciudad de Bogotá”.

2. Fundamentos fácticos y jurídicos de la pretensión de cumplimiento

Que mediante la Resolución 412 de 2012 el Alcalde Local de Suba declaró que las carreras 45 y 45 A, entre calles 128 y 128 B, son zona especial por razones de seguridad, motivo por el cual dispuso en el artículo segundo que *“las zonas especiales determinadas en el artículo anterior, **no podrán** ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores ambulantes”.*

La sociedad por intermedio de su representante legal, solicitó a la Policía Metropolitana de Bogotá mediante escritos de 21 de mayo de 2014 y 18 de junio de la misma anualidad, cumplir la Resolución 412 de 2012 debido a la *“permanencia de vendedores ambulantes en esa zona”.*

Sostuvo que *“a quien le corresponde el control de esta zona no es a la Alcaldía Local, ni ningún otro ente diferente que a la POLICÍA NACIONAL”.*

3. Trámite de la solicitud

La Sección Primera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia de 17 de julio de 2014, admitió la solicitud y ordenó notificar al Comandante de la Policía Nacional y al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá. Les concedió el término de tres días para ejercer el derecho a la defensa.

Por auto del 26 de agosto de 2014 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca vinculó al trámite de la acción a la Alcaldía Local de Suba. También le concedió el término de tres días para ejercer el derecho a la defensa.

4. Argumentos de defensa

4.1 De la Policía Metropolitana de Bogotá

El Teniente Coronel Hernán Alonso Meneses Gelves, Jefe de Asuntos Jurídicos, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda de cumplimiento al considerar que la institución carece de legitimación en la causa por pasiva porque *“la presente acción nace del presunto incumplimiento de la Resolución 412 del año 2012, proferida por la Alcaldía Local de Suba, mediante la cual se dispone la declaración de zona especial a la carrera 45 y 45 A entre calles 128 y 128 B, y en donde el actor pretende el retiro de los vendedores ambulantes de ese sector, cuando esta competencia está asignada expresamente a la ALCALDÍA LOCAL DE SUBA, conforme a los preceptos establecidos en el Decreto 098 de 2004”*.

Frente a la protección del espacio público en Bogotá a la Policía Metropolitana *“le corresponde prestar el apoyo a las diferentes autoridades de policía, que son competentes para el manejo de este tema como son las Alcaldías Locales y las Inspecciones de Policía”*.

Expresó que *“la Policía metropolitana de Bogotá no es la Entidad competente para brindar la posible solución pretendida por el actor, máxime cuando nuestra institución no tiene competencia para decidir respecto del procedimiento a desarrollar, ya que esta función es única y exclusiva de la **ALCALDÍA LOCAL DE SUBA**”*.

4.2 De la Alcaldía Local de Suba

El Coordinador Normativo y Jurídico de esta entidad solicitó su desvinculación *“toda vez que se advierte en la demanda presentada por el accionante que en lo de nuestra competencia y funciones no hemos incumplido”*.

Que no les consta si la zona que se declaró como especial mediante la Resolución N° 412 de 2012 está siendo ocupada de manera temporal por vendedores ambulantes. Que advertirlo solo será posible cuando la profesional de apoyo de la Alcaldía Local verifique y *“adelante lo inherente a ese tipo de situaciones dentro del marco legal aplicable”*.

Indicó que es la Policía Nacional la autoridad encargada de preservar las zonas especiales de conformidad con los artículos 12, 15 y 16 del Decreto 098 de 2004, sin que ello signifique que la Alcaldía no va a adelantar y cumplir el procedimiento a que está obligada por la ley porque *“proseguirán con el trámite de recuperación de esta ZONA ESPECIAL bajo el absoluto y estricto cumplimiento de todo el marco legal aplicable a estos casos”*.

5. Sentencia apelada

Se trata de la proferida el 9 de septiembre de 2014 por la Sección Primera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la cual se dispuso lo siguiente:

“1º) Ordénese al alcalde local de Suba para que a través de los funcionarios o dependencia que en la organización interna corresponda realice y culmine el respectivo trámite administrativo de recuperación del espacio público de la zona comprendida entre las carreras 45 y 45 A calles 128 y 128 B de la ciudad de Bogotá D.C. en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

2º) Instase al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá D.C. para que una vez la alcaldía local de Suba dé cumplimiento a lo establecido en el ordinal anterior realice las actuaciones correspondientes con el fin de preservar el espacio público recuperado con el fin de dar efectivo cumplimiento a la Resolución No. 412 de 2012 proferida por la alcaldía local de Suba del Distrito Capital”.

Para adoptar la decisión el Tribunal aludió a los artículos 86² del Decreto 1421 de 1993 *“Por el cual se dicta el régimen espacial para el Distrito Capital de Santa Fe*

² **ARTÍCULO.- 86. Atribuciones.** Corresponde a los alcaldes locales:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, las demás normas nacionales aplicables, los acuerdos distritales y locales y las decisiones de las autoridades distritales.
2. Reglamentar los respectivos acuerdos locales.
3. Cumplir las funciones que les fijen y deleguen el Concejo, el alcalde mayor, las juntas administradoras y otras autoridades distritales.
4. Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.
5. Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.
6. Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces.
7. Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.
8. Conceptuar ante el secretario de gobierno sobre la expedición de permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos en la localidad.
9. Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y ante quién.

de Bogotá” y 7º, 8º y 12 del Decreto 098 de 2004³ “Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan”.

10. Expedir los permisos de demolición en los casos de inmuebles que amenazan ruina, previo concepto favorable de la entidad distrital de planeación.

11. Vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares.

12. Ejercer, de acuerdo con la ley, el control de precios, pesas y medidas y emprender las acciones necesarias para evitar o sancionar el acaparamiento y la especulación, y

13. Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución, la ley, los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor”.

³ “**ARTICULO 7. Actuación Administrativa Previa a los Procedimientos de Policía.** De conformidad con el numeral 7 del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993, corresponderá a los Alcaldes Locales adelantar las actuaciones administrativas que se señalan en los artículos siguientes.

A estas actuaciones le serán aplicables los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y los que gobiernan las actuaciones administrativas, de conformidad con los artículos 3 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.”

“**ARTICULO 8. Etapas de la Actuación Administrativa.** Los Alcaldes Locales deberán aplicar las siguientes etapas a la actuación administrativa antes indicada, previa a la aplicación de los procedimientos policivos previstos en el Acuerdo 79 de 2003:

1. Expedirán el acto administrativo de apertura de la actuación administrativa al que se refiere el artículo 10 del presente Decreto, el cual será publicado en el Registro Distrital, dentro de los 3 días hábiles siguientes a su expedición y se insertará en la página Web de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC.

2. Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la publicación del acto administrativo, se dará a conocer, por medio de volantes informativos numerados, a los vendedores informales cobijados por la medida, la apertura de la actuación administrativa de recuperación del espacio público y las alternativas económicas y programas existentes, ofrecidos a través del Fondo de Ventas Populares, aunque éstos vayan a ser adelantados por una entidad Distrital diferente al Fondo.

3. Al momento de la entrega de los volantes, el Alcalde Local en cooperación con otras entidades distritales y la Policía Metropolitana, deberá llenar un registro anexo a aquel donde consten, como mínimo, los siguientes datos del vendedor informal: la ubicación donde desarrolla la actividad, el nombre completo, el número de cédula y la dirección de su domicilio y este será suscrito por el vendedor.

4. Efectuada la diligencia, la anterior información se remitirá inmediatamente al Fondo de Ventas Populares con el propósito de proyectar adecuadamente las alternativas económicas y programas sociales, y de armonizar esta información con otros programas y entidades gubernamentales.

5. El acto administrativo será comunicado al Ministerio Público, a la Secretaría de Gobierno, al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y al Fondo de Ventas Populares, para lo de su competencia.

6. Agotado el término del numeral 2, los vendedores informales cobijados con las medidas, contarán con el plazo de un mes, para seleccionar una de las alternativas económicas y programas ofrecidos, en número igual al determinado en el acto administrativo, a través del Fondo de Ventas Populares.

7. Vencido el término anterior, las autoridades podrán continuar con los procedimientos previstos en el Acuerdo 79 de 2003, aunque algunos de los vendedores informales cobijados con la actuación administrativa no hubieren seleccionado o hecho uso de una de las alternativas y programas presentados por el Fondo de Ventas Populares.

8. Los Alcaldes Locales, una vez vencido el término establecido en el numeral 6, dictarán, en desarrollo del artículo 181 del Acuerdo 79 de 2003, una orden operativa a la Policía Metropolitana de Bogotá para que ésta, dentro de los 15 días hábiles siguientes, lleve a efecto la restitución inmediata del espacio público previamente definido respecto de todos los vendedores informales, con excepción de aquellos que se indican en el artículo 11 del presente Decreto, a quienes se les aplicará el procedimiento establecido en los artículos 225 y siguientes del Acuerdo 79 de 2003.

9. El día de la diligencia, la Policía Metropolitana de Bogotá, adoptará todas las medidas necesarias para evitar confrontaciones con los ciudadanos, propiciando en lo posible una restitución pacífica e inmediata del espacio público.

10. La diligencia se llevará a efecto por el Alcalde Local quien deberá contar con un delegado del Ministerio Público. No siendo necesaria la asistencia de los Inspectores de Policía de la respectiva Localidad.

11. El Alcalde Local levantará un acta de la diligencia de restitución del espacio público y remitirá copia de la misma al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, a efectos de configurar el inventario de que trata el artículo 14 del presente Decreto y al Fondo de Ventas Populares.

12. En caso de efectuarse aprehensión de bienes o mercancías, la Policía Metropolitana de Bogotá levantará, en el lugar de la diligencia, las correspondientes actas y pondrá éstas y los bienes o mercancías a disposición del respectivo Secretario General de Inspecciones.

Las actas deberán contener como mínimo el nombre del vendedor informal poseedor de los bienes o mercancías, el estado, cantidad y calidad de los mismos. El acta deberá ser suscrita por el vendedor informal y el agente de policía que efectúe la aprehensión.

13. Una vez en su poder, el Secretario General de Inspecciones procederá a dar aplicación a lo consagrado en los artículos 176 y 177 del Acuerdo 79 de 2003.

14. Surtidas las anteriores actuaciones y procedimientos, el espacio público se entenderá recuperado para todos los efectos legales.

PARÁGRAFO. Los vendedores informales beneficiarios de las alternativas económicas y programas ofrecidos por el Fondo de Ventas Populares en desarrollo del presente acto administrativo, no serán nuevamente sujetos de las alternativas o programas resultado de actuaciones administrativas posteriores.”

“**ARTICULO 12. Espacios Públicos Recuperados y/o Preservados.** Aquellas personas que ocupen los espacios públicos que hubieren sido recuperados y/o preservados en cualquier tiempo por parte de la Administración Distrital, como consecuencia de las actuaciones administrativas y judiciales, podrán ser retiradas por parte de los miembros de la Policía Metropolitana.

Los bienes y mercancías serán aprehendidos para ser puestos a disposición de la Secretaría General de Inspección respectiva, sin necesidad de adelantar la actuación administrativa señalada en el presente decreto.”

Concluyó que para recuperar el espacio público objeto de la acción de cumplimiento se requería que la Alcaldía Local de Suba iniciara una actuación administrativa en los términos del artículo 8º del Decreto 098 de 2004.

Sostuvo que de los documentos aportados al expediente se advertía que tal procedimiento administrativo ya se había iniciado y, por ello, debía entenderse que *“efectivamente se está presentando violación del espacio público dentro de la mencionada zona especial por parte de vendedores ambulantes”*.

Indicó que para cumplir la Resolución N° 412 de 2012 era indispensable que la Alcaldía Local culminara el procedimiento administrativo. Que si bien *“la mencionada resolución no le impone de manera puntual a dicha entidad la obligación de preservar el espacio público también lo es que el cumplimiento de dicha norma depende de las actuaciones administrativas que adelante”*.

Que una vez recuperado el espacio público le correspondía a la Policía Metropolitana de Bogotá preservarlo.

6. La apelación

En escrito de 22 de septiembre de 2014⁴ la apoderada de la Alcaldía Local de Suba apeló la decisión de primera instancia. Indicó que el Tribunal a quo emitió una orden en contra la Alcaldía sin tener en cuenta que compareció al proceso en calidad de vinculada y no de demandada.

Sostuvo que el Tribunal tampoco tuvo en cuenta que la Alcaldía Local ha *“adelantado las acciones propias de nuestra competencia, hemos ido más allá en lo que respecta al tema de recuperación del espacio público de la zona (...) es decir siempre hemos estado atentos al cumplimiento de nuestros deberes”*.

Que, en su criterio, el término de dos meses que se concedió para culminar el trámite administrativo de recuperación del espacio público es muy corto y ello podría originar la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de quienes puedan resultar afectados con la decisión que se adopte en el curso de éste, motivo por el cual de no revocarse la sentencia de primera instancia debería

⁴ En escrito separado del 22 de septiembre de 2014, la apoderada de la Alcaldía Local de Suba, con fundamento en los mismos argumentos que expuso en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, solicitó al tribunal administrativo de Cundinamarca declarar la nulidad de lo actuado dentro del proceso.

modificarse el plazo concedido a fin de no *“incurrir en errores administrativos que puedan llegar a ser más gravosos para la comunidad afectada”*.

Con fundamento en los anteriores argumentos insiste en que se: **(i)** declare la nulidad de lo actuado dentro del proceso con el fin de que se corra traslado del auto admisorio de la acción de cumplimiento a la Alcaldía Local de Suba y así pueda ejercer en debida forma el derecho fundamental a la defensa y, **(ii)** que, de no accederse a lo solicitud de nulidad procesal, se *“revoque o modifique la decisión adoptada en el fallo dictado el 9 de septiembre del año en curso”*.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con los artículos 150 de la Ley 1437 de 2011 y 1° del Acuerdo N° 015 del 22 de febrero de 2011, por medio del cual la Sala Plena del Consejo de Estado modificó su reglamento, esta Sección es competente para pronunciarse sobre la apelación⁵ que interpuso la Secretaría de Gobierno de Bogotá - Alcaldía Local de Suba, contra la sentencia de 9 de septiembre de 2014 proferida por la Sección Segunda, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁶, pues la acción de cumplimiento se dirigió contra una autoridad del nivel nacional.

2. Generalidades de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento que prevé el artículo 87 de la Constitución Política y que desarrolla la Ley 393 de 1997, propende por la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos en leyes o en actos administrativos, a efectos de que el juez de lo contencioso administrativo le ordene a la autoridad que se constituya renuente, el acatamiento de aquello que la norma prescribe.

Este mecanismo procesal idóneo para hacer efectiva la aplicación de normas o de actos administrativos contentivos de un mandato, al igual que la acción de tutela es subsidiario⁷.

⁵ Artículo 150 del C.P.A.C.A.

⁶ De conformidad con el artículo 3° de la Ley 393 de 1997 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca era el competente para conocer del trámite de la acción atendiendo el domicilio de la sociedad actora (Bogotá).

⁷ No procede cuando la persona que promueve la acción tiene o tuvo otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del acto incumplido; tampoco cuando su ejercicio persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

Ahora bien, conforme con la Ley 393 de 1997 son exigencias para la prosperidad de la acción de cumplimiento: **(i)** Que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; **(ii)** Que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual; **(iii)** Que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas sea renuente a cumplir; **(iv)** Que tal renuencia se acredite por el demandante de la manera como lo exige la ley. Este requisito puede exceptuarse cuando se pueda producir un perjuicio grave e inminente para el que ejerce la acción y, **(v)** Que tratándose de actos administrativos de carácter particular, no haya otro instrumento judicial para lograr el cumplimiento.

3. Del requisito de procedibilidad: La renuencia

La renuencia es la rebeldía⁸ de una autoridad o de un particular que ejerce funciones públicas, en cumplir una norma con fuerza de ley o un acto administrativo que consagra en su cabeza un deber claro, imperativo e inobjetable.

Es requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, tal como lo consagra en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997. Consiste en que antes de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el actor solicite a la autoridad o al particular que cumpla funciones públicas que acaten el deber imperativo previsto en la norma o en el acto administrativo, señalándolo de manera precisa y clara.

Respecto de este presupuesto procesal de la acción de cumplimiento, la Sección Quinta del Consejo de Estado⁹ ha considerado que si en el escrito por medio del cual se pretende constituir en renuencia no se le precisa cuál es concretamente la norma o el acto administrativo que consagra la obligación exigible, la demanda de cumplimiento carecerá de ésta, lo que acarrea su rechazo.

Tal exigencia, como lo prevé el numeral 5º del artículo 10 de la Ley 393 de 1997 se debe acreditar con la demanda de cumplimiento, so pena de ser rechazada de plano la solicitud, por expresa disposición del artículo 12¹⁰ ídem.

⁸ Ver sentencia del 16 de agosto de 2012, Exp. 2012-00106-01, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

⁹ Sentencia del 22 de noviembre de 2012, Exp. 2012-00364-01, M.P. Susana Buitrago Valencia.

¹⁰ “En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8º, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano.”.

4. Cuestión previa - De la solicitud de nulidad presentada por la Alcaldía Local de Suba.

Se sostiene en la apelación que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dio una orden en contra la Alcaldía Local de Suba no obstante que esa autoridad fue llamada al proceso en calidad de vinculada y no de demandada, situación que conduce a la nulidad de lo actuado con el fin de que se corra traslado del auto admisorio de la demanda a la Alcaldía Local para que ejerza su derecho a la defensa.

La Sala considera que la nulidad propuesta contra la sentencia del 9 de septiembre de 2014 debe rechazarse, toda vez que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", en providencia del 25 del mismo mes y año¹¹, resolvió la solicitud que con fundamento en la misma causal (falta de notificación¹²), alegó la apoderada de la Alcaldía Local de Suba en escrito separado al de apelación y con posterioridad a la sentencia de primera instancia. El a quo determinó que no se presentaba el vicio que sustentaba la nulidad, razón por la que debía negarse.

Conforme con lo anterior, la causal de nulidad que pretende se declare probada la apoderada de la Alcaldía Local de Suba ya se resolvió por el juez competente, razón por la cual no procede su estudio en esta instancia.

5. Artículo del acto administrativo cuyo cumplimiento se demanda. Observancia del requisito de procedibilidad

El artículo segundo de la Resolución N° 412 de 2012 *"por la cual se actualizan las Zonas Especiales" en la Localidad de Suba, adoptadas mediante las resoluciones Nos. 046 del 4 de febrero de 2005 y 201 del 16 de junio de 2005*, que se pide hacer cumplir, es del siguiente tenor:

"ARTÍCULO SEGUNDO: *Conforme lo previene el citado ordenamiento, las Zonas Especiales determinadas en el artículo*

¹¹ Folios 172 a 174 del expediente.

¹² La Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto del 26 de agosto de 2014, visible a folio 99 del expediente, llamó al proceso a la Alcaldía Local de Suba en calidad de autoridad demandada y, para ello, ordenó a la Secretaría que notificara *"personalmente esta decisión e igualmente el auto de 17 de julio de 2014"*, y le concedió el plazo de tres días para contestar la demanda y allegar las pruebas que considerara pertinentes para ejercer el derecho a la defensa.

anterior, no podrán ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores informales.

PARÁGRAFO: Para las diligencias de preservación del espacio público de las Zonas Especiales de que trata la presente resolución, la Policía Metropolitana de Bogotá adoptará las medidas necesarias destinadas a evitar confrontaciones con los vendedores informales, previniendo en lo posible las ocupaciones indebidas en el espacio público. (Subraya y negrita fuera de texto)

La sociedad actora, mediante escrito de 21 de mayo de 2014¹³ radicado ante el Comandante de la Undécima Estación de Policía de Bogotá, reclamó, lo siguiente:

“ASUNTO: CUMPLIMIENTO A RESOLUCIÓN 412 DE 2012.

*De conformidad con su respuesta al Derecho de Petición anterior con respecto al tema en el cual la Alcaldía Local de Suba declaró **ZONA ESPECIAL DE SEGURIDAD mediante la Resolución 412 del año 2012**, la zona comprendida entre la carrera 45 y 45 A entre calles 128 y 128 B de esta ciudad de Bogotá.*

(...)

De conformidad a lo anterior con el debido respeto, solicitamos de su autoridad la orden de dar cumplimiento a la mencionada Resolución 412 del año 2012 – procedimiento administrativo – cuyo fundamento legal está contenido en el Artículo 13 del Decreto Distrital 098 de 2004, en cuanto a las Zonas Especiales”.

Con el fin de dar respuesta a la anterior petición, el Teniente Coronel Jamer Ocampo Barragán, Comandante de la Estación de Policía de Suba, mediante el oficio N° S-2014-092990 de 12 de junio de 2014, contestó, lo siguiente:

“Respetuosamente me dirijo a usted con el fin de dar respuesta al requerimiento radicado en la estación de policía de Suba, donde solicita efectuar control sobre la presunta invasión del espacio público en la zona comprendida entre la carrera 45 y 45 A entre calles 128 y 128 B, por parte de un grupo de vendedores ambulantes con venta de diferentes productos obstaculizando el paso peatonal e incrementando la inseguridad del sector.

*Me permito informarle que se estuvo verificando el cumplimiento donde se vienen aplicando medidas preventivas y la ejecución de planes permanentes de recuperación del espacio público invadido, donde nos encontramos con los señores **JOSÉ FABIO LUGO, RICARDO CONTRARAS, CRISTIAN BANQUES, AURORA PIRAQIIVE**, quiénes eran las personas que se encontraban invadiendo el espacio público los cuales se comprometieron mediante acta de compromiso a no volver a invadir el espacio*

¹³ Folio 20 y 21 del expediente.

público y a mantenerlo libre de obstáculos, de lo cual anexo copia, lo anterior teniendo en cuenta que en dicho lugar existe un acuerdo de autoregulación con la alcaldía local, quienes son las autoridades competentes para decretar la regulación de estos señores vendedores informales”.

Así, es incuestionable que la actora exigió a la Policía Nacional, a través de la Estación de Suba, el acatamiento de lo dispuesto en la Resolución N° 412 de 2012 con lo cual cumplió con el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 8° de la Ley 393 de 1997.

6. Caso concreto

En el presente caso, la sociedad AND Inversiones S.A.S., persigue que la Policía Metropolitana de Bogotá dé cumplimiento a la Resolución N° 412 de 2012 mediante la cual el Alcalde Local de Suba declaró las carreras 45 y 45 A, entre calles 128 y 128 B, zona especial por razones de seguridad, motivo por el cual en el artículo segundo dispuso que *“las zonas especiales determinadas en el artículo anterior, **no podrán** ser ocupadas temporal o permanentemente por vendedores ambulantes”* y, en consecuencia, indicó que para preservar dicha zona la Policía Metropolitana de Bogotá debía adoptar las medidas necesarias para evitar, en lo posible, la ocupación indebida del espacio público por parte de vendedores ambulantes.

La anterior pretensión prosperó ante la Sección Primera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Corporación que en sentencia del 9 de septiembre de 2014, además de instar a la Policía Nacional en su función permanente para lograr el cometido impuesto en dicha zona, ordenó al Alcalde Local de Suba culminar el trámite administrativo que dijo encontrarse en curso frente a la zona en mención.

La orden dada a la Alcaldía Local de Suba es controvertida por su apoderada con los siguientes argumentos: (i) que dicha Alcaldía ha *“adelantado las acciones propias de nuestra competencia, hemos ido más allá en lo que respecta al tema de recuperación del espacio público de la zona”* y, (ii) que el término de dos meses que se concedió no es suficiente para culminar el trámite administrativo de recuperación del espacio público y ello podría generar violación del derecho fundamental al debido proceso de quienes puedan resultar afectados por la medida y, por tal razón, de no revocarse la decisión de primera instancia debe

modificarse el plazo aumentándolo con el fin de no *“incurrir en errores administrativos que pueden llegar a ser más gravosos para la comunidad afectada”*.

En el asunto bajo examen es incuestionable que el párrafo segundo del artículo 2º de la Resolución N° 412 de 2012 de la Alcaldía Local de Suba, impone a la Policía Metropolitana de Bogotá el deber imperativo e inobjetable de preservar el espacio público existente entre las carreras 45 y 45 A, entre calles 128 y 128 B, de la ocupación por vendedores ambulantes, atendiendo a que dicha área fue declarada zona especial por razones de seguridad.

Ahora bien, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca determinó, conforme a las pruebas aportadas al expediente, que en la actualidad la Alcaldía de Suba adelanta una actuación administrativa sujeta a lo que dispone la ley con el fin de lograr la recuperación del aludido espacio público, motivo por el cual, ordenó a esa dependencia¹⁴ del gobierno distrital culminar el trámite administrativo en el término de 2 meses con el objeto de lograr su efectiva recuperación.

La anterior orden judicial no desconoce las actuaciones que adelantó la Alcaldía Local de Suba ni las que están en curso, sino que persigue que conforme se dispuso en la Resolución 412 de 2012, se recupere el espacio público existente entre las carreras 45 y 45 A, entre calles 128 y 128 B el cual se declaró zona especial por razones de seguridad y que prohíbe de manera imperativa e inobjetable su ocupación temporal o permanente por vendedores ambulantes.

Ahora bien, la Sala acepta que como quiera que dicha actuación administrativa conlleva el cumplimiento de un procedimiento previsto en los artículos 8º a 11 del Acuerdo Distrital 098 de 2004 *“Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan”*, que por la naturaleza del asunto se requiere desarrollar en coordinación con otras entidades del Distrito, lo cual implica, además, que al trámite deba vincularse a los querellados, el plazo de dos meses concedido por el Tribunal a quo es insuficiente, motivo por el cual el numeral primero de la sentencia del 9 de septiembre de 2014, proferida por la Sección Primera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se

¹⁴ Artículo 3º del Decreto 539 de 2006 *“Por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno y se dictan otras disposiciones”*.

modificara en el sentido de ampliar a seis meses el plazo que se otorgó a la Alcaldía Local de Suba para finalizar la citada actuación administrativa.

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

F A L L A

PRIMERO.- RECHAZAR la solicitud de nulidad procesal planteada por la Alcaldía Local de Suba, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- MODIFICAR el numeral primero de la sentencia del 9 de septiembre de 2014, proferida por la Sección Primera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de conceder a la Alcaldía Local de Suba el término de seis meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, para que culmine el procedimiento administrativo que adelanta para recuperar el espacio público existente entre las carreras 45 y 45 A, entre calles 128 y 128 B de Bogotá.

TERCERO.- CONFIRMAR en lo demás la sentencia del 9 de septiembre de 2014, proferida por la Sección Primera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por no haber sido motivo de apelación.

CUARTO.- Reconocer personería a la abogada María Teresa Franco Arguello para actuar en representación de la Secretaría de Gobierno de Bogotá - Alcaldía Local de Suba, en los términos y para los efectos previstos en el poder que obra a folio 160 del expediente.

QUINTO.- Devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO YEPES BARREIRO
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

SUSANA BUITRAGO VALENCIA