



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

San Juan de Pasto, dos (02) de julio de dos mil veintiséis (2026)

**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**RADICACIÓN:** 520013333009-2024-00173-00  
**ACCIONANTES:** HERNAN MIÑO ROMERO Y OTROS  
**ACCIONADOS:** MUNICIPIO DE PASTO (N) Y  
POLICIA NACIONAL  
**DECISIÓN:** **SENTENCIA**

### I. ASUNTO

Estando en turno, procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia dentro del asunto de la referencia.

### II. ANTECEDENTES

#### 2.1. Demanda<sup>1</sup>

Los señores Hernán Miño Romero, María Isabel Ortiz Carlosama y Carolina Taramuel, interpusieron demanda en ejercicio del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, en contra del municipio de Pasto (N) y la Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional, con fundamento en los siguientes:

#### 2.2. Hechos:

Los accionantes, residentes y comerciantes del sector de la Comuna 4 del barrio Lorenzo de Aldana de la ciudad de Pasto, afirman que desde el año 2020, con posterioridad a la pandemia, se viene presentando una ocupación irregular del espacio público por parte de vendedores informales dedicados principalmente a la comercialización de productos agrícolas, quienes desarrollan su actividad en andenes, ciclorrutas, vías públicas y zonas aledañas al Centro Comercial Lorenzo de Aldana y a la Plaza de Mercado El Tejar.

Sostienen que dicha situación vulnera los derechos colectivos de goce del ambiente sano y al disfrute del espacio público, debido al uso permanente de megáfonos, parlantes y altoparlantes para promocionar los productos ofrecidos, produciendo altos niveles de ruido que alteran la tranquilidad de los residentes y afectan la convivencia en el sector.

Señalan igualmente que la ocupación de andenes, ciclorrutas y vías vehiculares obstaculiza la movilidad peatonal y vehicular, genera congestión de tránsito. Agregan que la situación afecta la actividad económica de los establecimientos formalmente constituidos, particularmente del Centro Comercial Lorenzo de Aldana, al dificultar el acceso de clientes y propiciar escenarios de competencia desleal.

<sup>1</sup> Documento 00003 Fls. 1-28 Índice SAMAI.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

Indican que, desde el año 2022, residentes y comerciantes han presentado múltiples derechos de petición ante la Alcaldía de Pasto, la Secretaría de Gobierno, la Dirección Administrativa de Espacio Público, la Secretaría de Tránsito, la Policía Metropolitana de Pasto y otras dependencias municipales, solicitando la adopción de medidas orientadas a controlar la contaminación auditiva, recuperar el espacio público y garantizar la convivencia ciudadana.

Afirman que, aunque las entidades accionadas han realizado visitas técnicas, operativos y actuaciones puntuales de control, dichas intervenciones han sido insuficientes e ineficaces para solucionar la problemática, la cual persiste e incluso se ha incrementado, especialmente los lunes, cuando se desarrolla la actividad comercial asociada a la Plaza de Mercado El Tejar.

Los accionantes también refieren que la problemática ha generado acumulación de residuos sólidos en el espacio público, situaciones de conflictividad entre vendedores informales y comerciantes, así como amenazas dirigidas contra la administradora del Centro Comercial Lorenzo de Aldana, presuntamente derivadas de las gestiones adelantadas ante las autoridades municipales.

Finalmente, manifiestan que la situación podría agravarse con la entrada en funcionamiento del Centro de Salud Lorenzo, debido a que la ocupación del espacio público y la congestión vehicular podrían obstaculizar el tránsito de ambulancias y el acceso oportuno a los servicios de salud, razón por la cual solicitan la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y el uso y disfrute del espacio público.

### 2.3. Pretensiones:

Se presentaron las siguientes:

*«1. Se proteja el derecho colectivo al goce de un ambiente sano consagrado en literal "a" del artículo 4, de la Ley 472 de 1998, y en consecuencia, se ordene a la Alcaldía Municipal de Pasto y Policía Metropolitana de Pasto, adelantar las actuaciones administrativas necesarias para que cese la vulneración de tal derecho y se evite que los vendedores informales, de carretillas y vehículos, hagan uso de megáfonos y altoparlantes para la promoción de sus productos en el sector de la COMUNA 4 Barrio Lorenzo de esta ciudad.*

*2. Se proteja el derecho colectivo al goce del espacio público consagrado en literal "d" del artículo 4, de la Ley 472 de 1998, y en consecuencia, se ordene a la Alcaldía Municipal de Pasto y Policía Metropolitana de Pasto, adelantar las actuaciones administrativas necesarias para que cese la vulneración de tal derecho y se evite que los vendedores informales, de carretillas y vehículos, invadan el espacio público, como vías, andenes y ciclorrutas en el sector de la COMUNA 4 Barrio Lorenzo de esta ciudad.*

*3. Ordenar a la Policía Nacional que se ejecuten visitas rutinarias para comprobar que los vendedores informales, de carretillas y vehículos, no vulneren el derecho a la tranquilidad, a la intimidad, a la vida y a la dignidad y salud de los residentes en el sector de la COMUNA 4 Barrio Lorenzo de esta ciudad.*



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

*4. Como continuidad a las pretensiones y ordenes, a fin de evitar que se presente una regresión y vulneración en la garantía de los derechos, se ordene al Municipio de Pasto dispongan los medios necesarios para realizar de manera inmediata las intervenciones que se presenten de carácter urgente en puntos críticos de los diferentes espacios del sector; previa notificación de esta acción a las diversas instituciones*

*5. Que dentro de las peticiones presentadas por parte de nosotros como accionantes, se remita amablemente por su parte Sr Juez. Las copias pertinentes a los organismos de control competentes del municipio de Pasto como Personería Municipal de Pasto, Defensoría del Pueblo, Procuraduría, para sus distinguidas funciones en aras de aplicar vigilancia, control y el reglado mandato legal que establece la CN, y demás normas concordantes.»*

### 2.4. Contestaciones entidades accionadas

#### 2.4.1. Entidad Accionada – Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional<sup>2</sup>

La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional se opuso a las pretensiones de la demanda y solicitó su denegatoria respecto de dicha entidad. Como fundamento de su defensa, sostuvo que la Policía Nacional cumple una función eminentemente operativa y material dentro del concepto de actividad de policía, la cual consiste en ejecutar y hacer cumplir las decisiones adoptadas por las autoridades competentes en ejercicio del poder y la función de policía, competencias que corresponden principalmente a las autoridades administrativas, en especial a los alcaldes municipales y a las dependencias encargadas de la administración y recuperación del espacio público.

Indicó que la Policía Metropolitana de Pasto ha desarrollado de manera permanente actividades de vigilancia, control, patrullajes, solicitudes de antecedentes, imposición de medidas correctivas y acompañamiento a la comunidad en el sector del barrio Lorenzo, con el propósito de preservar la convivencia ciudadana, controlar comportamientos contrarios a la convivencia y garantizar el orden público.

Manifestó que, en atención a las quejas formuladas por la comunidad, se realizaron diversos operativos y controles en el sector, especialmente durante el año 2024, imponiéndose órdenes de comparendo por comportamientos que afectan la tranquilidad pública, además de efectuarse registros a personas, controles a vendedores informales, campañas de sensibilización y otras actividades preventivas y operativas.

Agregó que la formulación e implementación de políticas públicas relacionadas con vendedores informales y la recuperación del espacio público corresponde principalmente a la Administración Municipal, de conformidad con la Ley 1988 de 2019, razón por la cual consideró que las medidas estructurales reclamadas por los accionantes exceden el ámbito competencial de la Policía Nacional.

Frente a los hechos de la demanda, manifestó que la mayoría no le constan por referirse a actuaciones de la Administración Municipal o a situaciones cuya ocurrencia corresponde

<sup>2</sup> Documento 00006 Índice SAMAI - radicada 31 de octubre de 2024.



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

probar a los accionantes. No obstante, negó haber incurrido en omisiones frente a la problemática expuesta y afirmó que la Policía Nacional ha desplegado actuaciones continuas y suficientes dentro de sus competencias legales para atender las situaciones denunciadas por la comunidad.

### **2.4.2. Entidad Accionada – Municipio de Pasto<sup>3</sup>**

El Municipio de Pasto se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda al considerar que no ha incurrido en acción u omisión que permita atribuirle la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados por los accionantes.

Indicó que, a través de la Dirección Administrativa de Espacio Público, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Tránsito y demás dependencias competentes, ha desarrollado de manera permanente acciones de control, recuperación y vigilancia del espacio público en el sector del barrio Lorenzo, especialmente en las inmediaciones de la Plaza de Mercado El Tejar y del Centro Comercial Lorenzo de Aldana. Entre dichas actuaciones destacó operativos de control a vendedores informales, visitas de inspección, jornadas de sensibilización, acompañamientos institucionales y procedimientos de recuperación del espacio público.

Manifestó que la ocupación del espacio público por vendedores informales constituye una problemática social compleja que exige la adopción de medidas graduales y concertadas, atendiendo los lineamientos constitucionales y jurisprudenciales sobre protección del derecho al trabajo de esta población. Señaló que la administración municipal ha implementado estrategias orientadas a la organización y recuperación progresiva del espacio público, entre ellas la denominada "Ruta para el diálogo y concertación con el sector informal para la recuperación digna del espacio público", establecida mediante Decreto 298 de 2020.

En relación con la contaminación auditiva denunciada, sostuvo que las actuaciones de control requieren la realización de mediciones técnicas de ruido conforme a los procedimientos previstos en la normativa ambiental vigente, competencia que involucra a distintas autoridades. No obstante, afirmó que se han adelantado actividades de inspección, sensibilización y control frente al uso de equipos de amplificación sonora por parte de comerciantes y vendedores informales.

Respecto de la movilidad y ocupación de vías y andenes, señaló que la Secretaría de Tránsito ha efectuado operativos de control y verificación de estacionamiento indebido de vehículos, así como acciones encaminadas a garantizar la movilidad y seguridad vial en el sector.

Finalmente, sostuvo que no se encuentra demostrada una vulneración atribuible al Municipio ni una omisión de sus deberes constitucionales y legales, por cuanto la administración ha desplegado actuaciones continuas para atender la problemática denunciada, razón por la cual solicitó negar las pretensiones de la acción popular. Adicionalmente, propuso como

---

<sup>3</sup> Documento 00007 Índice SAMAI – radicada 1 de noviembre de 2024.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

excepción la denominada “Inexistencia de omisión del deber constitucional y legal por parte de la Alcaldía de Pasto para quebrantar los derechos colectivos invocados”.

### 2.5. Coadyuvancias

Precisa el despacho que, previo al resumen de las coadyuvancias presentadas, estas fueron aceptadas mediante auto del 9 de mayo de 2025<sup>4</sup>.

#### ❖ **Omar Adrián Sánchez Estrada**<sup>5</sup>

El coadyuvante sostuvo que, al igual que los accionantes, ha resultado afectado por la ocupación indebida del espacio público y la contaminación auditiva generada por vendedores informales y algunos comerciantes ubicados en el sector del barrio Lorenzo de Aldana, especialmente en las inmediaciones del Centro de Salud Lorenzo, quienes utilizan de manera permanente megáfonos y altoparlantes para promocionar sus productos e invaden andenes, ciclorrutas y vías públicas, afectando la movilidad y la tranquilidad de los residentes.

Indicó que, pese a las múltiples solicitudes elevadas ante las autoridades administrativas y de policía, las actuaciones desplegadas han sido insuficientes para corregir la problemática, razón por la cual considera procedente la intervención judicial para la protección de los derechos e intereses colectivos invocados.

Finalmente, solicitó que se ordene a la Administración Municipal y a la Policía Nacional adoptar las medidas necesarias para controlar la contaminación auditiva y la ocupación indebida del espacio público en el sector del barrio Lorenzo, con el fin de garantizar la protección efectiva de los derechos colectivos cuya vulneración denuncia.

#### ❖ **Diana Carolina Taramuel Mallama**<sup>6</sup>

La señora Diana Carolina Taramuel Mallama, comerciante del barrio Lorenzo de Aldana, presentó escrito de coadyuvancia a la acción popular manifestando su interés en respaldar las pretensiones de la demanda. Señaló que, como comerciante formal del sector, se ha visto afectada por la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, situación que, en su criterio, ha generado disminución de ventas, problemas de seguridad y afectaciones al comercio formal. Asimismo, sostuvo que tanto la Administración Municipal como la Policía Nacional no han brindado soluciones efectivas frente a la problemática, razón por la cual solicitó su vinculación al proceso y la adopción de medidas que permitan recuperar el espacio público y proteger los derechos de los comerciantes del sector.

---

<sup>4</sup> Documento 00012 Índice SAMAI

<sup>5</sup> Documento 00009 Índice SAMAI – radicada 7 de abril de 2025

<sup>6</sup> Documento 00011 Índice SAMAI – radicada 24 de abril de 2025



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

### 3. Trámite Procesal

La acción constitucional se presentó ante la Oficina Judicial de Pasto, el 15 de octubre de 2024<sup>7</sup> y por medio de reparto, le fue asignado el conocimiento al Juzgado Noveno Administrativo de Pasto, a partir de allí se surtieron las siguientes etapas procesales:

- Mediante auto de 18 de octubre de 2024<sup>8</sup> admitió la demanda y negó la medida cautelar, notificando personalmente a las entidades accionadas a través de correo electrónico en la misma fecha<sup>9</sup>
- En escrito radicado el 30 de octubre y 1 de noviembre de 2024 la Policía Nacional y la alcaldía de Pasto, respectivamente remitieron contestación.
- Los días 7 y 24 de abril de 2025 se presentaron dos coadyuvancias.
- Mediante aviso remitió a las partes y publicación en el micrositio de la página web de la rama judicial se surtió el aviso a la comunidad de que trata el artículo 21 de la Ley 478 de 1992<sup>10</sup>.
- Así mismo, mediante auto de 28 de julio de 2025<sup>11</sup>, se convocó a audiencia especial de pacto de cumplimiento, la cual se llevó a cabo el 9 de septiembre de 2025<sup>12</sup>. En ella se decretaron pruebas, entre otras, la de inspección judicial.
- El día 10 de noviembre de 2025 se realizó la inspección judicial<sup>13</sup>.
- Posteriormente, el 22 de abril de 2026<sup>14</sup> se realizó la audiencia de pruebas, declarándose cerrado el período probatorio, y corriéndose traslado a las partes para la presentación por escrito de los alegatos de conclusión dentro de los cinco (5) días siguientes, y al Ministerio Público para que pueda presentar su concepto.

### 4. Alegatos de Conclusión

#### 4.1. Parte Accionante – Hernan Miño Romero y otros

La parte accionante no presentó alegatos de conclusión.

#### 4.2. Entidad Territorial Accionada – Municipio de Pasto (N)<sup>15</sup>

La entidad accionada presentó en tiempo sus alegatos de conclusión. Solicitó negar las pretensiones de la acción popular al considerar que no se encuentra acreditada una vulneración de los derechos colectivos atribuible a una acción u omisión de la administración municipal. Sostuvo que, desde antes de la presentación de la demanda, ha venido ejerciendo de manera permanente sus competencias de control, vigilancia, sensibilización y recuperación del espacio público en el sector del barrio Lorenzo y la Plaza de Mercado El Tejar, mediante actuaciones coordinadas entre la Secretaría de Gobierno, la Dirección

<sup>7</sup> Documento 00002 Índice SAMAI

<sup>8</sup> Documento 00004 Índice SAMAI”

<sup>9</sup> Documento 000005 índice SAMAI

<sup>10</sup> Documento 00008 índice SAMAI

<sup>11</sup> Documento 00019 Índice SAMAI

<sup>12</sup> Documento 00028 Índice SAMAI

<sup>13</sup> Documento 00032 índice SAMAI

<sup>14</sup> Documento 00032 índice SAMAI

<sup>15</sup> Documento 00045 Índice SAMAI – radicada el 28 de abril de 2026.



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

Administrativa de Espacio Público, la Secretaría de Tránsito y la Policía Nacional.

Argumentó que la acción popular exige demostrar una amenaza o vulneración actual de los derechos colectivos derivada de una omisión ilegítima de la autoridad, carga probatoria que corresponde a la parte actora y que, en su criterio, no fue satisfecha dentro del proceso. Afirmó que la obligación de la administración es de medio y no de resultado, razón por la cual no puede exigírsele la eliminación absoluta de fenómenos asociados a la economía informal o a conductas desplegadas por terceros.

Asimismo, señaló que las dificultades relacionadas con la ocupación del espacio público por vendedores informales constituyen una problemática social compleja que debe abordarse respetando los principios de confianza legítima, diálogo y reconversión laboral, sin que procedan medidas arbitrarias de desalojo. Agregó que la eventual afectación denunciada proviene principalmente de conductas de particulares y no de actuaciones atribuibles al Municipio, por lo que no existe nexo causal que permita estructurar responsabilidad institucional.

Finalmente, destacó que durante el trámite procesal se acreditó la realización de operativos de control, actividades de sensibilización, recuperación del espacio público y acciones de articulación interinstitucional, circunstancias que, a su juicio, evidencian una actuación diligente de la administración y descartan la configuración de una omisión vulneradora de los derechos colectivos invocados. En consecuencia, solicitó desestimar las pretensiones de la demanda o, subsidiariamente, que cualquier decisión tenga en cuenta las acciones ya adelantadas por la entidad.

### **4.3. Entidad Territorial Accionada – Policía Nacional<sup>16</sup>**

Precisa este Despacho que, si bien los alegatos de conclusión presentados por la Policía Nacional fueron radicados el 29 de abril de 2026, fecha en la cual vencía el término de traslado concedido para tal efecto, del reporte generado por el aplicativo SAMAI se advierte que dicha actuación fue registrada a las 18:10 horas (6:10 p.m.), esto es, por fuera del horario laboral fijado mediante el Acuerdo No. CSJNAA22-0160 del 25 de febrero de 2022, expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño, según el cual la jornada laboral se extiende entre las 8:00 a.m. y las 5:00 p.m. (17:00 horas).

En consecuencia, al haberse efectuado la radicación por fuera del horario de atención al público, el escrito se entiende presentado el día hábil siguiente, conforme a las reglas que gobiernan las actuaciones judiciales electrónicas, circunstancia que determina su extemporaneidad. Por tal razón, el Despacho no efectuará valoración alguna de los alegatos de conclusión allegados por dicha entidad.

### **4.4. Concepto del Ministerio Público**

La delegada del Ministerio Público no presentó su concepto.

---

<sup>16</sup> Documento 00046 Índice SAMAI – radicada el 29 de abril de 2026 (18:10 horas).



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

No observándose causal que invalide todo lo actuado, se procede a decidir conforme a las siguientes:

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Competencia**

Este Juzgado es competente para conocer del presente proceso, dada su naturaleza y el lugar donde ocurren los hechos, de conformidad con el artículo 155 núm. 10 del C.P.A.C.A. y artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998.

#### **3.2. Problema Jurídico**

De acuerdo con la fijación del litigio realizado en la audiencia de pacto de cumplimiento, el cual fue aceptado por las partes, el problema a resolver se concreta en determinar si el municipio de Pasto y/o la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional a través de la Policía Metropolitana de San Juan de Pasto, está vulnerando los derechos e intereses colectivos de los residentes, comerciantes, peatones, ciclistas y comunidad en general de la comuna 4 del Barrio Lorenzo de Aldana; invocados por el accionante, y en consecuencia, se debe ordenar a las entidades accionadas tomar las medidas pertinentes para proteger dichos derechos.

#### **3.3. Tesis del Despacho**

El Despacho sostendrá que, si bien el Municipio de Pasto y la Policía Nacional acreditaron haber desplegado diversas actuaciones de inspección, vigilancia, control y recuperación del espacio público en el sector aledaño a la Plaza de Mercado El Tejar y el centro comercial Lorenzo de Aldana, tales medidas no han resultado suficientes ni eficaces para hacer cesar la vulneración de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y el goce de un ambiente sano, en tanto persiste la ocupación irregular de andenes, ciclorrutas, vías y zonas de acceso por parte de vendedores informales, con las consecuentes afectaciones a la movilidad, la convivencia y la calidad de vida de residentes, comerciantes y comunidad en general.

En consecuencia, se concederá el amparo de los derechos colectivos invocados y se impartirán órdenes estructurales orientadas a garantizar una recuperación progresiva y definitiva del espacio público, mediante la caracterización de los vendedores informales, la implementación de un proceso de diálogo y concertación, orientados al retorno, reubicación, formalización o incorporación a las alternativas que ofrezca la Administración Municipal. Lo que a su vez tendrá incidencia directa en la garantía del derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

### **4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

#### **4.1. De la Acción Popular**



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

La Constitución Política en su Artículo 88, establece que la acción popular es un mecanismo judicial dispuesto "para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica" entre otros.

En este mismo sentido, la Ley 472 de 1998 en su artículo 2º, reglamentaria del artículo 88 Superior, expresa que la acción popular es el mecanismo procesal "*para la protección de los derechos e intereses colectivos*", y se ejerce para evitar un daño contingente o hacer cesar un peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses de la colectividad, así como también tiene la facultad para ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior, cuando ello fuera posible. En igual sentido el artículo 4 de la precitada Ley establece que la acción popular tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados entre otros con el espacio público, la seguridad y salubridad pública, el acceso a la infraestructura de servicios y la seguridad y prevención de desastres, previstos en los literales d), g), h) y l), vulneración que se genere por causa de **acción u omisión** de las autoridades públicas, o de los particulares, que "*hayan violado o amenacen violar*" los derechos e intereses colectivos (artículos 88 C.N., y 2º, 9º Ley 472 de 1998).

La jurisdicción competente para conocer de la misma, en virtud de las conductas provenientes de **acciones u omisiones de las entidades públicas** y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas es la de lo Contencioso Administrativa (art. 15 ley 472 1998). Todo ello, con el fin de evitar el daño contingente, o hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravios sobre estos derechos e intereses colectivos **y/o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible** (art. 2).

Para la prosperidad de las pretensiones planteadas en ejercicio de la acción es necesario probar la existencia de los siguientes elementos<sup>17</sup>:

- La **acción u omisión** del demandado (autoridad o particular en ejercicio de función administrativa)
- Un daño contingente, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y
- La relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos o intereses.

La acción popular se institucionalizó como mecanismo constitucional, consagrado en el artículo 88 de la Constitución Política y fue desarrollado por la Ley 472 de 1998, con el objeto de proteger los derechos e intereses colectivos.

La Acción Popular se caracteriza por **(i)** ser pública; **(ii)** proceder contra toda acción u omisión de las autoridades o de los particulares que desempeñen funciones administrativas;

<sup>17</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ, Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de dos mil dos (2002). Radicación número: 63001-23-31-000-2001-0296-01(AP-329)



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

(iii) no tener carácter sancionatorio respecto del particular o del servidor público contra quien se dirija y recaiga la sentencia estimatoria; y (iv) no constituir un mecanismo de control judicial de las leyes.

Al respecto, el H. Consejo de Estado manifestó:

*«La Acción Popular, considerada como una acción constitucional, ha sido instituida como una vía adicional para el ejercicio efectivo del control judicial de la actividad de la Administración Pública y, por tanto, su objeto lejos de resultar extraño al que la Constitución y la ley han señalado de manera general a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, encuadra dentro del mismo. Por tal razón resulta elemental que a esta Jurisdicción especializada se atribuya el conocimiento de aquellas acciones populares que tengan origen en la actividad de las entidades públicas y de los particulares que desempeñen funciones administrativas. Dentro de las características principales de esta acción, destacan las siguientes: Es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por "toda persona" y además, para afianzar un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos. Tiene como finalidad única la protección de los derechos e intereses colectivos. Es una acción principal, carácter que, de una parte, la dota de autonomía e identidad propias y resulta especialmente importante en tanto no permite que el juez eluda pronunciamiento de fondo alegando la existencia de otro mecanismo de defensa judicial y, de otra, permite su compatibilidad con otras acciones. La acción popular se rige por la prevalencia del derecho sustancial y el principio iura novit curia»<sup>18</sup>.*

Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección por vía de Acción Popular son los contenidos en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, y están relacionados con:

- a) El ambiente sano
- b) La moralidad administrativa
- c) Equilibrio ecológico
- d) Espacio público
- e) Patrimonio público
- f) Patrimonio cultural de la Nación
- g) La seguridad y salubridad públicas
- h) El acceso a una infraestructura de servicios
- i) Libre competencia económica
- j) Servicios Públicos
- k) Prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares
- l) Seguridad y prevención de desastres
- m) 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
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios
- o) Y aquellos que estén en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales celebrados por Colombia.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. M.P. Dr. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Sentencia del 26 de octubre de 2006. Rad. No. 13001-23-31-000-2002-90074-01.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

### 4.2. El derecho colectivo al goce del ambiente sano y la defensa del espacio público

La Constitución Política consagra un modelo de protección reforzada de los bienes colectivos, dentro del cual ocupan un lugar central el ambiente sano y el espacio público. El artículo 79 superior reconoce que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, mientras que el artículo 82 impone al Estado el deber de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

#### **«Artículo 79.**

*Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

#### **Artículo 82.**

*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.*

*Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común».*

#### 4.2.1. Derecho colectivo al goce del espacio público

De conformidad con la Ley 9ª de 1989<sup>19</sup>, se entiende por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y elementos arquitectónicos y naturales destinados por su naturaleza, por uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales. De acuerdo con tal definición, constituyen espacio público las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, bienes que en los términos del artículo 63 de la Constitución Política son inalienables, inembargables e imprescriptibles y que según el artículo 82 de la misma Carta, deben ser protegidos por el Estado, el cual debe velar por su integridad y por su destinación al uso común<sup>20</sup>.

La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos.

<sup>19</sup> “por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal”

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ Bogotá, D.C., seis (6) de marzo de dos mil ocho (2008) Radicación número: 25000-23-24-000-2005-00901-01(AP)



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

La protección del espacio público, así entendida, responde a la necesidad de conciliar los diferentes ámbitos y esferas sociales en un lugar común, sin desconocer, en todo caso, el principio constitucional consagrado en el artículo primero de la Carta, mediante el cual se garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses privados, en beneficio de la colectividad<sup>21</sup>.

Ahora bien, el espacio público se constituye en el elemento articulador fundamental del espacio en la ciudad así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma y por tanto se constituye en uno de los principales elementos estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)<sup>22</sup>; por lo cual, la planeación del ordenamiento del territorio las autoridades deberán dar prelación a la creación y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo; adoptando normas eficientes para regular su administración e intervención, de tal manera que se garantice su uso, goce sin restricciones injustificadas<sup>23</sup>.

Es así como en la Ley 1801 de 2016<sup>24</sup> define en su artículo 139<sup>25</sup> el espacio público en términos similares a los señalados en la Ley 9 de 1989, estableciendo en el artículo 140 comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, como la ocupación del espacio público en violación de las normas vigentes, realizar necesidades fisiológicas en el espacio público; consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de centros deportivos y en parques; entre otras. Señalando las medidas correctivas que se deben aplicar en caso de incurrir en alguno de esos comportamientos

Esta Judicatura destaca que el espacio público no constituye un simple elemento físico de la ciudad, sino una institución constitucional vinculada con la dignidad humana, la movilidad, la convivencia, la seguridad, el acceso a bienes urbanos y la posibilidad real de encuentro ciudadano. Por ello, su ocupación irregular, cuando impide la circulación peatonal o vehicular, restringe el acceso a establecimientos abiertos al público, afecta la seguridad vial o genera contaminación auditiva, no puede ser entendida como una mera incomodidad individual, sino como una afectación con relevancia colectiva.

La Corte Constitucional en la sentencia que estudió la demanda de constitucionalidad del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016<sup>26</sup>, que precisamente le asigna competencias a la Policía Nacional respecto del cuidado e integridad del espacio público, señaló directrices sobre la protección del espacio público. Indicó que este responde a imperativos constitucionales como la destinación al uso común, la prevalencia del interés general y la competencia de las autoridades territoriales para regular el uso del suelo en defensa del interés colectivo. En ese sentido, las áreas destinadas a la circulación peatonal y vehicular, los andenes, ciclorrutas, vías, parques, zonas de acceso y demás bienes afectados al uso común deben

<sup>21</sup> Corte Constitucional Sentencia SU-360 de 1999

<sup>22</sup> Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.3.2.1

<sup>23</sup> C.E., sección primera, sentencia 2018-00433(AP) de 12 de marzo de 2020, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>24</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

<sup>25</sup> Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

<sup>26</sup> Código Nacional de Policía y Convivencia.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

permanecer disponibles para la comunidad, sin apropiaciones particulares permanentes o excluyentes<sup>27</sup>.

Desde esta perspectiva, se debe entender que el espacio público no solo cumple una función urbanística, sino también democrática y social. La ciudad debe ser accesible, transitable, ambientalmente sana y funcional para todos sus habitantes. Por tanto, cuando la ocupación del espacio público se torna permanente, desordenada o incompatible con su destinación natural, surge para la administración municipal el deber de adoptar medidas eficaces, progresivas y coordinadas para restablecer su uso común.

No obstante, esta protección no autoriza respuestas estatales automáticas, indiscriminadas o meramente coercitivas. La defensa del espacio público debe armonizarse con otros mandatos constitucionales, especialmente cuando quienes lo ocupan son personas que ejercen actividades de economía informal como medio de subsistencia. La Corte ha precisado que la obligación estatal de protección del espacio público no es absoluta, pues debe ejercerse conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad, debido proceso, respeto por la dignidad humana y confianza legítima, así lo señaló la Corte:

*«Sin perjuicio de lo anterior, el legislador no puede ni debe desconocer la realidad social, económica y cultural de la comunidad que servirá como destinataria, la cual supone la existencia de modalidades de trabajo caracterizadas por la informalidad, entre ellas las ventas y comercios de bienes y servicios en áreas destinadas a peatones y usuarios del espacio público; quienes ejercen estas actividades también son titulares de derechos y, en esta medida, el legislador y las autoridades de policía tienen la carga de velar por su adecuada reubicación con miras a la formalización y legalización de sus actividades, respecto a colectivos en condiciones de vulnerabilidad y amparados por la confianza legítima.*

*La ponderación entre los derechos al espacio público y al trabajo de los vendedores informales, impone el deber de mitigar los efectos negativos de las medidas restrictivas adoptadas por el legislador y por las autoridades de policía. Por ello, los programas de protección y recuperación del espacio público deben ir acompañados de medidas que atiendan a los requerimientos determinados por esta Corporación. Toda actuación o medida administrativa que vulnere los derechos fundamentales de los vendedores informales que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y amparados por el principio de la confianza legítima, sin garantizarles posibilidades dignas de subsistencia y de obtención de recursos económicos mínimos, resultaría contraria a lo dispuesto en los artículos 1º, 13 y 25 de la Constitución.»<sup>28</sup>.*

Visto lo anterior y tal como lo ha abordado la Corte el estudio constitucional debe partir de una premisa dual: de una parte, la ocupación irregular de andenes, vías, ciclorrutas y zonas de acceso público puede configurar amenaza o vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público y, según el caso, al ambiente sano; de otra, la respuesta institucional no puede desconocer la realidad socioeconómica de quienes derivan su mínimo vital del comercio informal.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-211 del 5 de abril de 2017, MP: Iván Humberto Escrucería Mayolo

<sup>28</sup> Íbidem.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

### 4.2.2. Derecho colectivo al goce de un ambiente sano

En el ordenamiento jurídico interno, el medio ambiente está amparado por lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>29</sup> ha denominado la "*Constitución Ecológica*", esto es, el conjunto de disposiciones contenidas en la Carta Política que fijan los supuestos con fundamento en los cuales debe regularse la interacción entre la sociedad y la naturaleza, con miras a proteger el medio ambiente.

Sobre el particular hay más de 30 disposiciones Constitucionales que desarrollan la materia, entre las cuales se destacan los artículos 8, 58, 79, 80, 82 y 95 que prevén: *i)* la función social de la propiedad; *ii)* el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; *iii)* el deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, así como velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común y; *iv)* el deber de la persona y el ciudadano de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano<sup>30</sup>.

Sin embargo, desde antes a la Constitución de 1991 se cuenta con normatividad para la protección del medio ambiente, tal como se puede observar con la Ley 23 de 1974<sup>31</sup> que cataloga el medio ambiente como patrimonio común, por lo que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo (Art. 2) y define la contaminación como la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares (Art. 4).

Las normas del sector ambiente fueron compiladas en el Decreto 1076 de 2015<sup>32</sup>. Es así como las personas tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano, tal como está consagrado en el artículo 79 de la Constitución Nacional, que hace parte del capítulo tercero de la Constitución, relativo a los "Derechos Colectivos y del Ambiente", por ende:

*«el Estado tiene la obligación de garantizarle a la colectividad la prestación eficiente de los servicios públicos, el saneamiento ambiental (artículo 49 C.P.) y el derecho a gozar de un ambiente sano (artículo 79 C.P.). En ese orden de ideas se les impone a las autoridades el deber de cuidar de los recursos naturales y de adelantar la planificación necesaria para garantizar los intereses de la comunidad, el bienestar general, la calidad de vida y los derechos fundamentales de los asociados. Por consiguiente, en el manejo de los residuos sólidos municipales<sup>33</sup> será menester por*

<sup>29</sup> Corte Constitucional: Sentencias T-411 de 17 de junio de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 22 de noviembre de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1 de abril de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-431 de 12 de abril de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>30</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 08001-23-33-001-2014-00656-01(AP)

<sup>31</sup> "Por el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones."

<sup>32</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>33</sup> Nombre técnico utilizado para los residuos de los basureros.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

*parte de las autoridades, acatar las normas ambientales y de salud necesarias para garantizar una adecuada gestión de los mismos».*<sup>34</sup>

### 4.3. El derecho fundamental al trabajo, el mínimo vital y la población vulnerable dedicada a las ventas informales

El artículo 25 de la Constitución Política<sup>35</sup> reconoce el trabajo como un derecho y una obligación social que goza, en todas sus modalidades, de especial protección del Estado. Esta protección no se restringe al empleo formal ni a las relaciones laborales típicas, sino que comprende también las actividades económicas lícitas desarrolladas por personas que, ante la ausencia de oportunidades laborales estables, acuden al comercio informal como medio de subsistencia. El término informal ha sido definido por la jurisprudencia en los siguientes términos:

*«Se entiende por "sector informal" aquel compuesto por unidades productivas de pequeña escala que no están registradas y que, generalmente, son gestionadas por hogares o personas<sup>36</sup>. Por su parte, el "trabajo informal" se refiere a trabajos sin protección social, contrato legal, ni acceso a derechos laborales, independientemente de si ocurren en empresas formalmente constituidas o fuera de ellas<sup>37</sup>. Estas definiciones coinciden conceptualmente con las reconocidas por los artículos 1 al 5 de la Recomendación 204 de la OIT»<sup>38</sup>.*

A su vez el artículo 3° de la Ley 1988 de 2018<sup>39</sup> trae consigo las siguientes definiciones:

*«Para los efectos de la presente ley, los vendedores informales se clasifican de la siguiente manera:*

*a) Vendedores informales ambulantes: Los que realizan su labor, presentan diversas expresiones artísticas o prestan sus servicios recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando sus capacidades, un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías;*

*b) Vendedores informales semiestacionarios: Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos, tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías;*

*c) Vendedores informales estacionarios: Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares;*

<sup>34</sup> Sentencia T-453 de 1998. Corte Constitucional. Santa Fe de Bogotá, treinta y uno (31) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998). Referencia: Expediente T-160038. Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Acción de tutela instaurada por Camilo Augusto Hernández Córdoba contra la Alcaldía del Municipio de Ricaurte, Cundinamarca. Temas: Derecho a la vida y al medio ambiente sano.

<sup>35</sup> «Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas».

<sup>36</sup> Resolución 15 de 1993 de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de la OIT, p. 31.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

<sup>39</sup> Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

*d) Vendedores informales periódicos: Realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas;*

*e) Vendedores informales ocasionales o de temporada: Realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades, o eventos conmemorativos, especiales o temporadas escolares o de fin de año;*

*f) Temporalidad: La expresión temporal para efectos de la presente ley se refiere al término de implementación de las políticas de reubicación o formalización a iniciativa de los entes responsables, bajo ninguna circunstancia se podrá interpretar la expresión temporal como un plazo perentorio impuesto por la administración a los vendedores informales».*

De otro lado, se tiene que el trabajo tiene una triple connotación constitucional al ser valor, principio y derecho. En esa medida, la actividad de los vendedores informales no puede ser examinada únicamente desde la óptica de la infracción urbanística o policiva, sino también desde la garantía del mínimo vital, la dignidad humana y la igualdad material.

La Sentencia SU-360 de 1999 constituye un referente central en la materia, en tanto fijó las bases de armonización entre la recuperación del espacio público y la protección de los vendedores ambulantes o estacionarios. En dicha providencia se reconoció que los alcaldes tienen la responsabilidad constitucional de hacer cumplir las normas relativas a la protección y acceso al espacio público; sin embargo, también se precisó que la intervención estatal debe atender la confianza legítima generada por la tolerancia administrativa, los permisos, censos, acuerdos o actuaciones estatales que hayan permitido a los comerciantes informales desarrollar su actividad durante un tiempo relevante. Al respecto, sobre el principio de confianza legítima como puente que concilia los derechos en disputa la Corte precisó lo siguiente:

*«El eje sobre el cual ha girado el amparo a los vendedores ambulantes es lo que la doctrina especializada considera como la confianza legítima. Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P.), de respeto al acto propio y buena fe (art. 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible.*

*Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse»<sup>40</sup>.*

El principio de confianza legítima opera, entonces, como límite constitucional a las actuaciones intempestivas de recuperación del espacio público. No convierte la ocupación irregular en un derecho adquirido sobre bienes de uso público, ni autoriza la apropiación permanente de andenes o vías; pero sí impide que la administración, después de tolerar o permitir una actividad económica durante un tiempo significativo, modifique abruptamente su conducta y prive a las personas de su única fuente de ingresos sin ofrecer medidas de transición, reubicación, reconversión o inclusión socioeconómica.

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-360 del 19 de mayo de 1999, MP.: Alejandro Martínez Caballero



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

La Corte ha identificado como presupuestos de la confianza legítima: i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; ii) la actuación de buena fe del particular; iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente que produce el cambio de conducta de la administración; y iv) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el afectado pueda acomodarse a la nueva situación<sup>41</sup>.

En esa misma línea, la Sentencia T-201 de 2024<sup>42</sup> reiteró que las políticas públicas de recuperación del espacio público deben respetar los derechos al trabajo, al mínimo vital, al debido proceso y a la confianza legítima de los vendedores informales. Incluso precisó que, cuando no se acrediten todos los elementos de la confianza legítima, el juez debe valorar las condiciones de vulnerabilidad de la persona afectada, especialmente si se trata de mujeres cabeza de familia, víctimas del conflicto, adultos mayores, personas con discapacidad o con menores a cargo, pues la recuperación del espacio público no puede traducirse en una privación absoluta de los medios de subsistencia.

Más recientemente, la Sentencia T-211 de 2025<sup>43</sup> profundizó en el enfoque diferencial aplicable a los comerciantes en el espacio público. Allí se sostuvo que la informalidad no debe ser leída como una simple anomalía individual, sino como una realidad urbana asociada a condiciones estructurales de exclusión, desigualdad y falta de alternativas reales de inclusión socioeconómica. Por ello, cualquier intervención estatal debe evitar respuestas meramente punitivas que perpetúen la vulnerabilidad económica de los vendedores informales.

En consecuencia, cuando la administración adelante procesos de recuperación del espacio público frente a vendedores informales, debe cumplir un estándar constitucional mínimo: caracterización de la población afectada, identificación de condiciones de vulnerabilidad, información suficiente sobre las medidas a adoptar, espacios reales de diálogo, alternativas razonables de reubicación o reconversión, respeto por el debido proceso y abstención de medidas desproporcionadas como decomisos, destrucción de bienes o desalojos forzados antes de ofrecer alternativas efectivas a quienes estén protegidos por la confianza legítima.

### 4.4. Competencias constitucionales y legales de los Alcaldes

El artículo 315 de la Constitución Política establece que corresponde al alcalde cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo, así como conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del gobernador. En esa condición, el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y tiene a su cargo la dirección de las políticas locales orientadas a la protección del espacio público, la movilidad, la convivencia ciudadana y el ordenamiento territorial.

La Corte Constitucional ha destacado que es en los alcaldes en quienes recae, por expresa atribución constitucional, la responsabilidad de hacer cumplir las normas relativas a la protección y acceso al espacio público en su respectiva jurisdicción:

<sup>41</sup> Ver Sentencia C-211 de 2017, que a su vez refiere Sentencias C-156 de 2013, C-157 de 2013, C-279 de 2013, C-083 de 2014, C-507 de 2014 y C-880 de 2014.

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-210 del 4 de junio de 2024 MP.: Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-211 del 4 de junio de 2025 MP.: Natalia Ángel Cabo.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

*«Según puede observarse, los alcaldes están investidos de autoridad suficiente para disponer, en caso de ocupación, la restitución de bienes de uso público, de conformidad con el Código Nacional de Policía (artículo 132). También, tienen competencia para señalar restricciones en lo relativo a su uso por razones de interés común, sin que el razonable ejercicio de esta facultad represente desconocimiento de derechos o garantías constitucionales. En este sentido es claro que el Código Nacional de Policía dispone que es a los funcionarios de la policía, a quien corresponde de manera especial, prevenir los atentados contra la integridad de los bienes de uso público y garantizar su adecuada protección»<sup>44</sup>.*

Como se señaló al alcalde municipal se le asignó por competencia legal y constitucional funciones de autoridad de policía y en esa medida, en conjunto con la policía Nacional, podrá desarrollar actuaciones correctivas en procura de garantizar los derechos colectivos. En ese orden se ideas, se analizarán a continuación lo que compete a las medidas materiales que podrá adoptar como autoridad de policía.

### 4.5. Funciones materiales y correctivas de la Policía Nacional y la Alcaldía

Las atribuciones del Alcalde Municipal se encuentran establecidas desde la Constitución, tal como se observa en el artículo 315<sup>45</sup> de la Constitución Política, entre las cuales se preceptúa que corresponde al alcalde como primera autoridad de policía del municipio conservar el orden público en el mismo, de conformidad con la ley, presentar ante el Concejo planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

De acuerdo con esas facultades, la Ley 136 de 1994<sup>46</sup> regulo la organización y funcionamiento de los municipios, estableciendo que *"El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio."*<sup>47</sup>, y su representación se encuentra en cabeza del alcalde municipal.

Por su parte, el artículo 91<sup>48</sup> de la precitada ley; prevé que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU 360 del 19 de mayo de 1999 MP.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>45</sup> Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.

Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

<sup>46</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>47</sup> Artículo 1 de la Ley 136 de 1994.

<sup>48</sup> ARTÍCULO 91.- Funciones. Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y que además de tales funciones tendrá, entre otras, relacionadas con el orden público, según el literal B), las siguientes:

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

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

*e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9º del Decreto 1355 de 1970<sup>49</sup> (...)"*

*"3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.»*

Por su parte la Ley 1801 de 2016<sup>50</sup>, en su artículo 83<sup>51</sup> preceptúa lo que se entiende por actividad económica, estableciendo en su parágrafo que *"Los alcaldes fijarán horarios para*

(...)

### B) En relación con el orden público:

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

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

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

NOTA: (Expresión "restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes", Declarada Exequible en Sentencia de la Corte Constitucional C- 825 de 2004.)

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al Artículo 9 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicione.

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.

Los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.

PARÁGRAFO 1.- La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales. Ver el Decreto Nacional 056 de 2009

PARÁGRAFO 2.- Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Gobierno, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo;

(...)

<sup>49</sup> "Artículo 9º.- Cuando las disposiciones de las asambleas departamentales (y de los Concejos) sobre policía necesiten alguna precisión para aplicarlas, los gobernadores y alcaldes podrán dictar reglamentos con ese solo fin. // Por tanto no podrán expedir normas de conducta no contenidas en las ordenanzas o en los acuerdos". (Nota: la expresión "y de los Concejos" fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 27 de enero de 1977).

<sup>50</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

<sup>51</sup> Artículo 83. ACTIVIDAD ECONÓMICA. Es la actividad lícita, desarrollada por las personas naturales y jurídicas, en cualquier lugar y sobre cualquier bien, sea comercial, industrial, social, de servicios, de recreación o de entretenimiento; de carácter público o privado o en entidades con o sin ánimo de lucro, o similares o que, siendo privados, sus actividades trasciendan a lo público.

PARÁGRAFO. Los alcaldes fijarán horarios para el ejercicio de la actividad económica en los casos en que esta actividad pueda afectar la convivencia, y en su defecto lo hará el gobernador.



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

*el ejercicio de la actividad económica en los casos en que esta actividad pueda afectar la convivencia, y en su defecto lo hará el gobernador”;*

En concordancia con lo anterior el artículo 204 de la referida Ley establece que el alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción y que la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante, señalando en el artículo 205 que le corresponde al Alcalde entre otras las siguientes funciones:

*«1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.*

*2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.*

*3. Velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.*

*4. <Numeral modificado por el artículo 41 de la Ley 2197 de 2022 -corregido por el artículo 21 del Decreto 207 de 2022-. El nuevo texto es el siguiente:> Elaborar e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y del plan de desarrollo territorial.*

*Los planes de desarrollo territorial deberán contemplar recursos para el cumplimiento del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*

*(...)*

*6. Coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, económicas y comunitarias, las políticas y las actividades para la convivencia.*

*(...)*

*19. Frente a la implementación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, las administraciones distritales y municipales incluirán en los planes de desarrollo la adecuación de la infraestructura, tecnología y programas de participación pedagógica, necesarios para la materialización y cobro de los medios y medidas correctivas.»*

En este orden de ideas, es claro que el Alcalde Municipal, como primera autoridad de policía en el municipio y responsable de la conservación del orden público, es titular de la función de policía, la cual comprende también la facultad de expedir actos normativos reglamentarios que fijen normas de conducta en el orden local.

Por su parte la Policía Nacional, es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, está instituida para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en sus



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

derechos (Art. 218<sup>52</sup> CN), cuyo fin primordial es promover las relaciones pacíficas y de armonía en la comunidad, a fin de obtener una convivencia en paz.

Entre las funciones de la Policía, esta apoyar en la labor de las autoridades administrativas en lo referente al mantenimiento de la seguridad y convivencia ciudadanas y en la implementación de las medidas de tipo policivo que éstas adopten, haciendo uso de las facultades preventivas y sancionatorias relacionadas en la Ley 1801 de 2016 ante las eventuales contravenciones que sean cometidas por personas o establecimientos dentro de su jurisdicción.

En tal sentido la Ley 1801 de 2016 establece comportamientos en relación con la contaminación auditiva y sonora (82<sup>53</sup>), los requisitos que deben cumplirse para realizar actividades económicas (Art. 87), así mismo, se define los comportamientos que afectan la actividad económica (Art. 91<sup>54</sup>) y enuncia los comportamientos relacionados con el

---

<sup>52</sup> Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

<sup>53</sup> “Artículo 82.- Comportamientos en relación con la contaminación auditiva y sonora. la contaminación auditiva y sonora es nociva para la salud, perturba la convivencia ciudadana y afecta el disfrute del espacio público. los siguientes comportamientos previenen la contaminación auditiva y sonora:

(... )

2. Respetar los niveles admisibles de ruido en los horarios permitidos, teniendo en cuenta los requerimientos de salud de la población expuesta y los sectores clasificados para el efecto, y tomar las medidas que eviten que el sonido se filtre al exterior e invada el espacio público y predios aledaños;

3. No se podrán realizar actividades comerciales o promocionales por medio del sistema de altoparlantes o perifoneo para publicidad estática o móvil;

4. los establecimientos comerciales, turísticos y de venta de música o de aparatos musicales, no podrán promocionar sus productos por medio de emisión o amplificación de sonido hacia el espacio público;

(...)

PARÁGRAFO. la inobservancia de los anteriores comportamientos dará lugar a las medidas correctivas contenidas en el Libro Tercero, Título III de este Código.”

<sup>54</sup> Artículo 91. Comportamientos que afectan la actividad económica. Los comportamientos que afectan la actividad económica comprenden comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad, comportamientos relacionados con la seguridad y la tranquilidad, comportamientos relacionados con el ambiente y la salud pública.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

cumplimiento de la normatividad (Art. 92<sup>55</sup>), seguridad y tranquilidad (Art. 93<sup>56</sup>) y salud pública (Art. 94<sup>57</sup>), que afectan la actividad económica; comportamientos que afectan la integridad urbanística (Art. 135), comportamientos contrarios a la integridad y espacio

<sup>55</sup> Artículo 92. Comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica. Los siguientes comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

1. Vender, procesar o almacenar productos alimenticios en los sitios no permitidos o contrariando las normas vigentes.
  2. No presentar el comprobante de pago, cuando a ello hubiere lugar, de obras musicales protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre derechos de autor.
  3. No comunicar previamente de la apertura del establecimiento al comandante de estación o subestación de policía de la jurisdicción, a fin de facilitar posteriormente su labor de convivencia, de acuerdo al procedimiento que para tal fin se establezca.
  4. Quebrantar los horarios establecidos por el Alcalde.
  5. Desarrollar actividades diferentes a las registradas en el objeto social de la matrícula o registro mercantil.
  6. Permitir el ingreso de personas o elementos en un número superior a la capacidad del lugar.
  7. Entregar, enviar, facilitar, alquilar, vender, comercializar, distribuir, exhibir, o publicar textos, imágenes, documentos, o archivos audiovisuales de contenido pornográfico a menores de dieciocho (18) años.
  8. Almacenar, elaborar, poseer, tener, facilitar, entregar, distribuir o comercializar, bienes ilícitos, drogas o sustancias prohibidas por la normatividad vigente o las autoridades competentes.
  9. Permitir o facilitar el consumo de drogas o sustancias prohibidas por la normatividad vigente o las autoridades competentes.
  10. Propiciar la ocupación indebida del espacio público.
  11. Tolerar, incitar, permitir, obligar o consentir actividades sexuales con niños, niñas y adolescentes.
  12. Incumplir las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad, para la que fue construida la edificación.
  13. Instalar servicios eléctricos, hidráulicos u otros especiales, sin previa autorización escrita de la empresa de servicios públicos respectiva.
  14. Arrendar o facilitar un inmueble, contrariando las normas sobre el uso del suelo.
  15. Cuando en el término de dos (2) años y en diferentes hechos, se incurra en dos o más comportamientos contrarios a la convivencia que motivan la suspensión temporal de actividad o la multa o se repita dicho comportamiento contrario en alguna de ellas.
  16. Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.
  17. Ofrecer servicios que son prestados por las entidades de apoyo al tránsito, sin la debida autorización, habilitación o reconocimiento por parte de las autoridades o entidades competentes.
- (...)

<sup>56</sup> Artículo 93. Comportamientos relacionados con la seguridad y tranquilidad que afectan la actividad económica. Los siguientes comportamientos relacionados con la seguridad y tranquilidad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

1. No informar los protocolos de seguridad y evacuación en caso de emergencias a las personas que se encuentren en el lugar.
  2. Auspiciar riñas o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas o escándalos.
  3. Generar ruidos o sonidos que afecten la tranquilidad de las personas o su entorno.
  4. Incumplir los protocolos de seguridad exigidos para el desarrollo de la actividad económica y el funcionamiento del establecimiento.
  5. Omitir la instalación de mecanismos técnicos de bloqueo por medio de los cuales los usuarios se puedan proteger de material pornográfico, ilegal, ofensivo o indeseable en relación con niños, niñas y adolescentes en establecimientos abiertos al público.
  6. Permitir o tolerar el ingreso o permanencia al establecimiento abierto al público, de personas que porten armas.
  7. No fijar la señalización de los protocolos de seguridad en un lugar visible.
  8. No permitir el ingreso de las autoridades de Policía en ejercicio de su función o actividad.
  9. Mantener dentro del establecimiento, mercancías peligrosas, que no sean necesarios para su funcionamiento.
  10. Comercializar, facilitar, almacenar, prestar, empeñar, guardar, tener o poseer elementos, sustancias o bienes de procedencia ilícita.
  11. Almacenar, tener, comercializar y poseer mercancías, sin demostrar su lícita procedencia.
  12. Engañar a las autoridades de Policía para evadir el cumplimiento de la normatividad vigente.
  13. Utilizar, permitir, patrocinar, tolerar o practicar el pregoneo o actos similares en actividades de alto impacto que impidan la libre movilidad y escogencia del consumidor, en poblaciones superiores a cien mil (100.000) habitantes.
  14. Limitar o vetar el acceso a lugares abiertos al público o eventos públicos a personas en razón de su raza, sexo, orientación sexual, identidad de género, condición social o económica, en situación de discapacidad o por otros motivos de discriminación similar.
- (...)

<sup>57</sup> Artículo 94. Comportamientos relacionados con la salud pública que afectan la actividad económica. Los siguientes comportamientos relacionados con la salud pública afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

1. Incumplir las normas o disposiciones de seguridad o sanidad, para el desarrollo de la actividad económica, de acuerdo con su objeto social, previo concepto de la autoridad especializada.
  2. No separar en la fuente los residuos sólidos, ni depositarlos selectivamente en un lugar destinado para tal efecto.
  3. Permitir el consumo de tabaco y/o sus derivados en lugares no autorizados por la ley y la normatividad vigente.
  4. Permitir la permanencia de animales de cualquier especie que afecte las condiciones de higiene, salubridad y seguridad o que impida la correcta prestación del servicio de acuerdo con las disposiciones vigentes.
  5. Comercializar en el establecimiento artículos de mala calidad, caducados o adulterados que puedan constituir peligro para la salud pública.
  6. Comercializar, almacenar, poseer o tener especies de flora o fauna que ofrezcan peligro para la integridad y la salud.
  7. No retirar frecuentemente los residuos de las áreas de producción o depósito y no evacuarlas de manera que se elimine la generación de malos olores, y se impida el refugio y alimento de animales y plagas.
  8. No facilitar la utilización de los servicios sanitarios limpios y desinfectados a las personas que así lo requieran, en los establecimientos abiertos al público y proveer de los recursos requeridos para la higiene personal.
  9. No destruir en la fuente los envases de bebidas embriagantes.
- (...)



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

público (Art. 140), y para cada caso concreto la norma establece las medidas correctivas a aplicar como la imposición de comparendos, multas, etc.

Así se observa, que las autoridades de policía pueden vigilar el cumplimiento de las normas de convivencia, verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente respecto a establecimientos que ejerzan actividades económicas y tomar las medidas pertinentes dentro de sus competencias como comparendos en caso de incumplimiento, o el deber de remitir a las autoridades competentes para tomar las acciones pertinentes, tal como los establecen entre otros los artículos 91 y siguientes, 135 y siguientes, 140 y 219<sup>58</sup> de la Ley 1801 de 2016.

Sin embargo, para la aplicación de medidas preventivas los miembros de la Policía Nacional no poseen un poder discrecional sino, por el contrario, su acción se encuentra limitada al principio de legalidad y debe ajustarse a lo prescrito por el Código Nacional de Policía en el cual se definen las normas que deben seguirse para garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa cuando se trata de conductas que atentan contra la convivencia. En efecto en los artículos 172 y siguientes de Ley 1801 de 2016, se consagra un procedimiento para la aplicación de medidas correctivas.

Así mismo se señalan en los artículos 206 y siguientes las atribuciones de los inspectores de policía, de las autoridades administrativas de policía (Art. 207), de los Comandantes de Policía (Art. 209) y del personal uniformado de la policía nacional (Art. 210), así como las atribuciones del Ministerio Público municipal y distrital (Art. 211)

Como se ha visto, la Policía Nacional encuentra su fundamento constitucional en el artículo 218 de la Constitución Política, que la define como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, cuyo fin primordial consiste en mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y asegurar que los habitantes convivan en paz. En materia de protección del espacio público, sus competencias deben comprenderse a partir de la diferenciación existente entre el poder de policía, la función de policía y la actividad de policía.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-211 de 2017, precisó que el poder de policía corresponde a la facultad de expedir normas generales, impersonales y abstractas dirigidas a regular la convivencia ciudadana; la función de policía comprende las actuaciones administrativas encaminadas a hacer efectivas dichas disposiciones mediante reglamentos, órdenes y demás actos de autoridad; mientras que la actividad de policía se concreta en la ejecución material de los medios y medidas correctivas por parte de los miembros de la

---

<sup>58</sup> ARTÍCULO 219. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE COMPARENDO. Cuando el personal uniformado de la Policía tenga conocimiento comprobado de un comportamiento contrario a la convivencia, podrá expedir orden de comparendo a cualquier persona. Sin perjuicio de la aplicación de las medidas correctivas que sean competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, este deberá informar a la autoridad de Policía competente para la aplicación de las demás medidas correctivas a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO 1o. Las medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, o a la organización de eventos que involucren aglomeraciones de público, no se impondrán en orden de comparendo. El personal uniformado de la Policía Nacional pondrá en conocimiento de la autoridad competente, los comportamientos mencionados mediante informe escrito.

PARÁGRAFO 2o. Las autoridades de Policía al imponer una medida correctiva, deberán de oficio suministrar toda la información al infractor, acerca de los recursos que le corresponde y los términos que tiene para interponerlos.



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

Policía Nacional, siempre subordinada a las decisiones adoptadas por las autoridades competentes en ejercicio del poder y la función de policía.

Bajo ese entendido, corresponde a las autoridades de policía, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, adoptar las medidas necesarias para preservar la seguridad, el orden público y la convivencia ciudadana, identificando y controlando aquellos comportamientos que alteren la tranquilidad colectiva o afecten la calidad de vida de los habitantes. Para ello, cuentan con herramientas preventivas, pedagógicas y correctivas previstas en el ordenamiento jurídico, las cuales les permiten verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desarrollo de actividades económicas, ejercer control sobre el uso adecuado del suelo y del espacio público, intervenir frente a conductas que generen contaminación ambiental —particularmente contaminación auditiva—, prevenir ocupaciones indebidas de bienes de uso público y, en general, adelantar las actuaciones administrativas y policivas necesarias para restablecer la convivencia ciudadana.

Lo anterior significa que la intervención de la Policía Nacional no se limita a reaccionar frente a hechos consumados, sino que comprende también el desarrollo de actividades permanentes de inspección, vigilancia, prevención y control, así como el apoyo operativo a las autoridades administrativas encargadas de la recuperación del espacio público. En consecuencia, cuando se adviertan comportamientos que comprometan el goce del espacio público, el ambiente sano o la tranquilidad de la comunidad, la Policía Nacional tiene el deber de desplegar, de manera coordinada con la Administración Municipal, las actuaciones preventivas y correctivas que resulten procedentes, sin exceder el ámbito material de sus competencias y observando en todo momento las garantías constitucionales de las personas involucradas.

Visto así, la Policía Nacional no diseña la política pública de espacio público, no define la reubicación de vendedores informales, no administra plazas de mercado ni centros de ventas populares, ni sustituye a la Alcaldía en el ordenamiento territorial. Su función consiste en apoyar materialmente la ejecución de las decisiones adoptadas por las autoridades competentes, prevenir comportamientos contrarios a la convivencia, imponer medidas correctivas cuando la ley lo autorice y acompañar operativos de control dentro de los límites del debido proceso, la proporcionalidad y la dignidad humana.

El artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 tipifica como comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio público, entre otros, ocuparlo en violación de las normas vigentes y promover o facilitar su ocupación irregular. La misma disposición prevé medidas correctivas como multa, remoción de bienes, decomiso o destrucción, según el comportamiento correspondiente.

Sin embargo, la constitucionalidad de esas medidas fue condicionada por la Corte Constitucional. En la Sentencia C-211 de 2017 se declaró exequible el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que, cuando se trate de personas en situación de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección amparadas por la confianza legítima, no se les aplicarán medidas como multa, decomiso o destrucción hasta tanto las autoridades competentes les hayan ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de la dignidad humana, el mínimo vital y el trabajo.



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

Por ello, los operativos policiales de recuperación del espacio público deben estar precedidos de una actuación administrativa suficiente y coordinada. La Policía puede intervenir para restablecer la convivencia, preservar la seguridad, apoyar la recuperación material del espacio público y hacer cumplir medidas correctivas; pero no puede ejecutar desalojos, decomisos o destrucción de bienes desconociendo si los vendedores afectados han sido caracterizados, si están protegidos por confianza legítima, si pertenecen a grupos vulnerables o si ya se les ofrecieron alternativas reales de reubicación o reconversión.

La Sentencia T-211 de 2025 insistió en que la incautación de mercancías a comerciantes amparados por confianza legítima no guarda una relación necesaria ni proporcionada con la recuperación del espacio público cuando no se han ofrecido alternativas reales de reubicación o inclusión laboral. También advirtió que la intervención estatal en estos contextos debe privilegiar enfoques de mediación, convivencia y garantía de derechos humanos, evitando despliegues de fuerza que generen intimidación o profundicen la asimetría entre la administración y personas en condición de vulnerabilidad.

Así, en una acción popular como la presente, la Policía Nacional puede ser llamada a actuar como entidad de apoyo operativo, preventivo y correctivo, pero sus obligaciones deben formularse de manera articulada con la Alcaldía Municipal. La orden judicial no puede trasladarle a la Policía competencias propias del ente territorial, pero sí puede disponer que acompañe, dentro de su órbita funcional, las medidas de recuperación, control, vigilancia y prevención de nueva ocupación del espacio público que sean diseñadas y lideradas por la administración municipal.

En suma, el marco constitucional y legal aplicable exige una decisión judicial equilibrada: proteger de manera efectiva los derechos colectivos al ambiente sano, al espacio público y al uso común de los bienes públicos, sin desconocer que los vendedores informales son sujetos de especial protección cuando dependen de esa actividad para su subsistencia. La respuesta judicial debe impedir tanto la indiferencia administrativa frente a la ocupación irregular del espacio público como las medidas desproporcionadas que sacrifiquen el mínimo vital de población vulnerable. La solución constitucionalmente admisible es aquella que combine recuperación real del espacio público, caracterización de vendedores, alternativas de reubicación o reconversión económica, control institucional permanente y acompañamiento policial proporcionado.

### **5. CASO CONCRETO**

#### **5.1. Verificación de la afectación a derechos colectivos**

Atendiendo a la procedencia de la Acción Popular, la cual, según la Ley 472 de 1998, 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, en el presente asunto, se debe verificar si en efecto el espacio público que se relata en la demanda, esto es la comuna 4, centro comercial Lorenzo de Aldana del barrio Lorenzo de la ciudad de Pasto, esta siendo afectado.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

### 5.1.1. Pruebas aportadas y practicadas

Revisado el material probatorio allegado con la demanda, para acreditar la amenaza y vulneración del derecho colectivo invocado, el Despacho encuentra que se aportaron distintos derechos de petición, respuestas institucionales, informes de visita y registros fotográficos relacionados con la ocupación del espacio público, contaminación auditiva, movilidad, convivencia ciudadana y actividad de vendedores informales en el sector del barrio Lorenzo, Centro Comercial Lorenzo de Aldana, entre calle 18A entre carreras 3E y 4E, Mercado El Tejar y zonas aledañas, así:

- Reposo derecho de petición suscrito por residentes del sector de la calle 18A entre carreras 3E y 4E, presentado en mayo de 2024 ante la Alcaldía de Pasto – Dirección de Espacio Público<sup>59</sup> dirigido a la Alcaldía de Pasto – Dirección de Espacio Público, mediante el cual se solicitó la recuperación del espacio público presuntamente ocupado por vendedores informales de productos agrícolas, tales como frutas, verduras y huevos.

En dicho escrito se afirma que, desde meses atrás, vendedores informales habrían invadido andenes y ciclorrutas del sector, obstaculizando el paso peatonal, el tránsito de vehículos y bicicletas. Se indica, además, que los días lunes, por la actividad asociada al mercado de la Plaza El Tejar, la ocupación del espacio público se incrementa de manera notoria. También se refiere que algunos vendedores arrojan residuos en el espacio público y dejan carretillas y productos sobre los andenes durante la noche, generando una imagen de abandono, afectación a la salubridad, deterioro del entorno urbano y perturbación de la convivencia.

El derecho de petición referido contiene imágenes en las que se observan vendedores con carretillas, productos agrícolas, ocupación de zonas peatonales y presencia de residuos o elementos dejados sobre el espacio público. Algunas fotografías muestran carretillas ubicadas sobre andenes o zonas de tránsito, así como acumulación de desechos en el sector.

- Frente a dicha petición la alcaldía de Pasto el día 11 de junio de 2024 emite una respuesta en la que señala que la dirección administrativa de espacio público está realizando operativos móviles para mitigar la ocupación del espacio público y que puntualmente el día 03/06/2024 se desarrolló en compañía de la Policía Nacional, secretaría de tránsito y personería operativo en el que se logró retirar las carretas de tracción humana que no obstante lo anterior se programan visitas constantes para el seguimiento y control<sup>60</sup>
- Obra respuesta emitida por el Comandante del CAI Miraflores, Intendente Didiber Harvey Cuaspa Castillo, dirigida a la Subsecretaría de Gestión Ambiental Urbana<sup>61</sup>. En ella se indica que, recibida la solicitud por afectación a la convivencia y seguridad ciudadana en el barrio Lorenzo, se coordinaron actividades con personal adscrito al CAI Miraflores y al Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.

<sup>59</sup> Folios 52-57 del Documento 00003 Índice SAMAI"

<sup>60</sup> Folios 58-59 del Documento 00003 Índice SAMAI"

<sup>61</sup> Folios 75-77 del Documento 00003 Índice SAMAI"



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

El oficio señala que se realizaron actividades de control con el fin de impedir y prevenir conductas contrarias a la convivencia, ubicando en el sector comercial del barrio Lorenzo a vendedores ambulantes y estacionarios de la calle 18A. Igualmente, se informó que se instó al gremio de comerciantes del barrio Lorenzo a evitar incurrir en conductas contrarias a la convivencia y se reiteró la disposición institucional para atender requerimientos ciudadanos.

- Obran varios derechos de petición presentados el 26 de enero de 2024<sup>62</sup> por la señora María Isabel Ortiz Carlosama, en calidad de administradora y representante legal del Centro Comercial Lorenzo de Aldana, dirigidos a distintas autoridades municipales, entre ellas la Dirección Administrativa de Espacio Público, la Alcaldía Municipal, la Secretaría de Tránsito, la Secretaría de Gobierno y la Dirección Administrativa de Plazas y Mercados.

En dichos escritos se expone que desde el año 2021 se viene presentando una ocupación irregular en las instalaciones del parqueadero del Centro Comercial Lorenzo de Aldana por parte de vendedores ambulantes provenientes de plazas de mercado como El Tejar y Potrerillo. Se afirma que los vendedores se ubican frente al parqueadero, en la calle principal y en zonas de acceso, utilizando carretillas, vehículos o motocicletas para la venta de frutas y verduras.

La peticionaria sostuvo que la situación genera desorden, tráfico, posibles accidentes, afectación al comercio formal, disminución de ventas, obstaculización de salidas vehiculares, basuras, malos olores, ruido y dificultades para el tránsito de usuarios y clientes. También refirió que algunos vendedores serían agresivos y que, al intentar persuadirlos de retirarse, comerciantes del centro comercial habrían recibido insultos, amenazas o agresiones.

- Se aportó respuesta emitida por la Coordinación Operativa y de Policía Judicial de la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, dirigida a la señora María Isabel Ortiz Carlosama, en relación con el derecho de petición del 26 de enero de 2024.

La entidad informó que elevó la Nota Interna No. 025 del 6 de febrero de 2024 a los supervisores de equipos, con el fin de coordinar con el personal a cargo la inspección y las acciones de su competencia, ajustadas al Código Nacional de Tránsito. Frente a ello el Jefe de la Oficina de Seguridad Vial, Control Operativo y de Policía Judicial, indica que el cuerpo operativo del equipo de seguridad vial acudió al sector de Lorenzo de Aldana, parqueadero del Centro Comercial Lorenzo de Aldana, para realizar acciones pertinentes frente a la petición presentada. Se anexan fotografías relacionadas con las actuaciones de tránsito en el sector, en las cuales se observan vías, presencia de agentes y vehículos en inmediaciones del área objeto de queja<sup>63</sup>.

- Obra informe de visita de espacio público con fecha 3 de junio de 2024, hora 7:00 a.m., referido al barrio Lorenzo y Tejar<sup>64</sup>. En el informe se indica que, a través del cuerpo operativo de la Dirección Administrativa de Espacio Público, se asignó personal operativo móvil para

<sup>62</sup> Folios 83-92 del Documento 00003 Índice SAMAI"

<sup>63</sup> Folios 97-101 del Documento 00003 Índice SAMAI"

<sup>64</sup> Folios 106-111 del Documento 00003 Índice SAMAI"



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

controlar la ocupación indebida del espacio público por vendedores ambulantes en el Mercado El Tejar, especialmente los días lunes en jornada de mañana y tarde.

Se reporta que el 3 de junio de 2024 se desarrolló operatividad, logrando el retiro de carretas de tracción humana y ventas no autorizadas en los alrededores del Mercado El Tejar, con colaboración de Personería, Policía Nacional, Secretaría de Tránsito y Transporte y Dirección Administrativa de Plazas de Mercado. Como resultado se movilizaron carretas de tracción humana, buggies y ventas ubicadas en andenes. Los informes de espacio público contienen registros fotográficos de operativos, presencia de funcionarios, vendedores, carretillas y actividades de control en zonas de comercio informal.

Del conjunto de pruebas aportadas se advierte que la comunidad, residentes y comerciantes del sector presentaron múltiples solicitudes ante distintas dependencias municipales y policiales, poniendo en conocimiento una problemática persistente desde aproximadamente el año 2024 relacionada con ocupación de espacio público, afectación a la movilidad, uso de andenes y ciclorrutas por vendedores informales, presencia de residuos, ruido, congestión vehicular y afectación al comercio formal.

Las pruebas también permiten establecer que las autoridades municipales y de policía sí desplegaron algunas actuaciones, tales como visitas, operativos, acciones pedagógicas, presencia de personal operativo, socialización de normas de convivencia y retiro de carretas o ventas no autorizadas. Sin embargo, la documentación allegada muestra que tales actuaciones fueron principalmente puntuales, pedagógicas o de control temporal, sin que de ellas se desprenda, al menos en esta etapa de valoración documental, una solución definitiva, estructural o sostenida de la problemática denunciada.

Aunado a lo anterior, es oportuno resaltar que, en procura de darle manejo al tema de vendedores informales en la ciudad, el municipio de Pasto en ejercicio de la función administrativa expidió sendos decretos con el propósito de establecer una ruta de concertación con el sector de trabajadores informales para la recuperación del espacio público en el municipio. En particular, el Decreto 0298 de 2020 estableció la "*Ruta para el diálogo y concertación con el sector de trabajadores informales, para la recuperación digna del espacio público del Municipio de Pasto*"<sup>65</sup>.

El artículo primero del Decreto 0298 de 2020 establece la ruta de diálogo y concertación con el sector de trabajadores informales para recuperar el espacio público municipal; el artículo segundo fija como objetivo principal articular las acciones de la administración municipal con los trabajadores informales y la comunidad afectada; y el artículo tercero estructura las fases del procedimiento, entre ellas la identificación y priorización, conformación de mesa de trabajo, planeación, ejecución y seguimiento.

Dicho diseño normativo resulta especialmente relevante para este proceso, pues permite afirmar que la propia administración municipal reconoció que el fenómeno de ocupación del espacio público por trabajadores informales requiere intervención gradual, participativa y diferenciada. Sin embargo, la existencia de ese decreto no exonera por sí sola al Municipio

---

<sup>65</sup> Folios 77-88 del Documento 00007 Índice SAMAI"



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

de responsabilidad; por el contrario, impone al Juzgado verificar si la administración aplicó efectivamente la ruta allí prevista en el sector objeto de controversia.

De igual manera, el Decreto 0286 de 2021<sup>66</sup> adoptó el marco regulatorio para la administración, mantenimiento y aprovechamiento de los componentes del sistema de espacio público y reguló su ocupación, aunque fue modificado parcialmente por el Decreto 0478 de 2022<sup>67</sup> de la administración municipal. Su artículo primero adopta ese marco regulatorio; el artículo segundo fija objetivos como establecer disposiciones generales del instrumento de financiación denominado aprovechamiento económico del espacio público, clasificar las actividades temporales permitidas y establecer procesos para la administración, mantenimiento y aprovechamiento del sistema; y el artículo tercero delimita el ámbito de aplicación a los componentes del sistema de espacio público previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Asimismo, el Decreto 0286 de 2021 distingue modalidades de aprovechamiento del espacio público, entre ellas el aprovechamiento transitorio, el aprovechamiento económico y las actividades temporales permitidas, lo que evidencia que la utilización económica del espacio público no está proscrita de manera absoluta, sino sometida a autorización, regulación, control y compatibilidad con la destinación colectiva del bien.

De allí se sigue que la Alcaldía de Pasto no solo tiene una competencia abstracta para proteger el espacio público, sino un deber concreto de aplicar sus propios instrumentos normativos, caracterizar la población informal, activar mesas de diálogo cuando corresponda, definir alternativas de reubicación o reconversión, controlar la ocupación indebida y prevenir la reincidencia. La omisión constitucionalmente relevante no se configura únicamente por la ausencia absoluta de actuaciones, sino también por la ineficacia, insuficiencia o falta de articulación de las medidas adoptadas frente a una amenaza persistente de derechos colectivos.

En consecuencia, el material probatorio permite tener por acreditado: i) el conocimiento previo de la problemática por parte de las autoridades; ii) la existencia de quejas reiteradas por ocupación del espacio público y contaminación auditiva; iii) la realización de algunas actuaciones administrativas y policiales; y iv) la persistencia de la preocupación ciudadana frente a la eficacia de dichas medidas.

### **- Diligencia de inspección judicial**

Así mismo de la inspección judicial llevada a cabo por esta Judicatura el día 10 de noviembre de 2025<sup>68</sup> este Despacho arriba a las siguientes conclusiones.

En primer lugar, la diligencia permitió identificar plenamente que el área sobre la cual recaen las principales inconformidades de los accionantes corresponde a la calle 18B entre carreras 3E y 4E, en inmediaciones del Centro Comercial Lorenzo de Aldana y de la Plaza de Mercado El Tejar, precisándose así el ámbito territorial de la controversia.

<sup>66</sup> Folios 89-104 del Documento 00007 Índice SAMAI"

<sup>67</sup> Decreto que se puede verificar en la pagina de la alcaldía municipal en el enlace web: [file:///D:/%23USER/Downloads/dec\\_0478\\_30\\_nov\\_2022\\_despacho\\_alcalde-1.pdf](file:///D:/%23USER/Downloads/dec_0478_30_nov_2022_despacho_alcalde-1.pdf)

<sup>68</sup> Documento 00032 Índice SAMAI"



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

Durante el recorrido se constató que el sector cuenta con andenes, ciclovía y ciclorruta, infraestructura destinada a la movilidad peatonal y de bicicletas, así como la ejecución de las obras correspondientes al Centro de Salud Lorenzo<sup>69</sup>, cuya próxima entrada en funcionamiento exige condiciones adecuadas de acceso, circulación y seguridad para usuarios, ambulancias y personal médico.

Asimismo, el Despacho pudo verificar la presencia de residuos sólidos y basuras en distintos puntos aledaños a la plaza de mercado<sup>70</sup>, circunstancia que guarda relación con las quejas formuladas por los accionantes respecto de la acumulación de desechos al finalizar la jornada comercial. Igualmente, se observaron zonas destinadas a la circulación peatonal y ciclística que, conforme fue explicado durante la diligencia, son utilizadas habitualmente para el desarrollo de actividades comerciales informales.

Si bien al momento de la inspección no se evidenció una ocupación masiva del espacio público por vendedores informales, tanto los accionantes como la representante del Ministerio Público manifestaron que dicha circunstancia obedeció a que los comerciantes habrían sido advertidos previamente de la realización de la diligencia. En ese sentido, la procuraduría señaló expresamente que el fenómeno denunciado no pudo apreciarse de manera directa durante la inspección, aunque reconoció la existencia de una problemática que requiere solución, razón por la cual otorgó relevancia al restante material probatorio recaudado dentro del proceso.

Durante la diligencia, los accionantes reiteraron que la ocupación del espacio público se presenta de manera constante, especialmente en el perímetro externo del Centro Comercial Lorenzo de Aldana y de la Plaza de Mercado El Tejar. Por su parte, los representantes del Municipio de Pasto reconocieron que la problemática asociada a la ocupación del espacio público por vendedores informales constituye una situación persistente, particularmente los días lunes en la Plaza de Mercado El Tejar, e informaron que la administración viene adelantando operativos interinstitucionales, procesos de sensibilización y estrategias de recuperación del espacio público, comprometiéndose a fortalecer dichas actuaciones y a continuar el trabajo coordinado con las demás dependencias municipales y la Policía Nacional.

### **- Informes de gestión Alcaldía Municipal**

Así, mediante memorial allegado el 21 abril de 2026<sup>71</sup>, el Municipio de Pasto informó al Despacho, con posterioridad a la diligencia de inspección judicial del 10 de noviembre de 2025, las actuaciones desplegadas, indicando que la problemática relacionada con la ocupación del espacio público en el sector del Mercado El Tejar y sus alrededores es atendida de manera articulada por distintas dependencias de la Administración Municipal. Asimismo, precisó que las personas que actualmente ocupan el espacio público no corresponden a

<sup>69</sup> Minuto 00:09:54 de la grabación visible en el link contenido en el documento electrónico "Acta de audiencia de Inspección Judicial". Documento 00032 de SAMAI.

<sup>70</sup> Minuto 00:07:50 de la grabación visible en el link contenido en el documento electrónico "Acta de audiencia de Inspección Judicial". Documento 00032 de SAMAI.

<sup>71</sup> Documento 00039 Índice SAMAI



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

trabajadores informales vinculados a los programas municipales de formalización, sino, en su mayoría, a comerciantes con locales asignados al interior de las plazas de mercado de Potrerillo y El Tejar, razón por la cual la Dirección Administrativa de Plazas de Mercado asumió el liderazgo de los procedimientos administrativos orientados al control de dicha actividad.

En desarrollo de dicho informe, la Dirección Administrativa de Plazas de Mercado puso en conocimiento del Despacho que, a partir de la inspección judicial realizada el 10 de noviembre de 2025, se conformaron mesas operativas interinstitucionales con participación de la Alcaldía Municipal, la Policía Nacional, la Secretaría de Tránsito, la Dirección Administrativa de Espacio Público, la Secretaría de Gobierno y la propia Dirección de Plazas de Mercado, en las cuales se definieron estrategias orientadas a garantizar el cumplimiento del horario de funcionamiento de la Plaza de Mercado El Tejar y a prevenir la ocupación indebida del espacio público por usuarios, comerciantes y vehículos de carga.

Igualmente, informó que los operativos de seguimiento se desarrollan con presencia institucional permanente en los accesos, zonas perimetrales y áreas de circulación de la plaza, extendiéndose hasta la culminación de la jornada comercial, fijada aproximadamente a las 8:00 p.m., con el propósito de verificar la movilidad peatonal y vehicular<sup>72</sup>, evitar la ocupación de áreas no autorizadas y controlar la salida de comerciantes hacia el espacio público.

El informe se encuentra respaldado con abundante registro fotográfico y cronogramas de actividades, a partir de los cuales este Despacho pudo constatar que las labores de seguimiento y vigilancia no corresponden a actuaciones aisladas, sino que se han desarrollado de manera periódica y sostenida.

En efecto, obran registros de presencia institucional durante el mes de noviembre de 2025 (10 y 24), diciembre de 2025 (1, 8, 15 y 22), enero de 2026 (5, 12, 19 y 26), febrero de 2026 (2, 16 y 23), marzo de 2026 (2, 9, 16, 23 y 30) y abril de 2026 (6 y 13)<sup>73</sup>, evidenciándose además que dichas actividades se prolongan en horarios de la tarde y de la noche, incluso después de las 7:00 p.m. y hasta el cierre de la actividad comercial, circunstancia que permite inferir un acompañamiento institucional permanente en los momentos de mayor afluencia de comerciantes y usuarios.

De igual manera, el informe principal se encuentra acompañado por distintos reportes elaborados por las dependencias que integran la Administración Municipal. Así, la Secretaría de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Control, reportó las actividades adelantadas durante el año 2026<sup>74</sup> para ejercer vigilancia sobre establecimientos comerciales ubicados en el sector de Lorenzo de Aldana, evidenciándose la imposición de medidas administrativas por contaminación auditiva, entre ellas el cierre temporal de algunos establecimientos que

---

<sup>72</sup> Documento 00040 Índice SAMAI

<sup>73</sup> Documentos: «47RECIBEMEMORIAL\_AnexosInformeAccionP(.zip)» Carpeta: «ACCIÓN POPULAR 2024-00173», visible en la subcarpeta «1. PLAZAS DE MERCADO/AÑO2025/AÑO2026» del Documento 00039 índice SAMAI.

<sup>74</sup> Documentos: «47RECIBEMEMORIAL\_AnexosInformeAccionP(.zip)» Carpeta: «ACCIÓN POPULAR 2024-00173», visible en la subcarpeta «4. GOBIERNO/AÑO2025/AÑO2026» del Documento 00039 índice SAMAI.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

excedían los niveles permitidos de emisión sonora, así como la suscripción de actas de compromiso respecto del uso de parlantes y perifoneo en el espacio público<sup>75</sup>.

Por su parte, la Dirección Administrativa de Espacio Público allegó informes que dan cuenta de visitas de inspección, control y vigilancia desarrolladas de manera continua durante los años 2025 y 2026<sup>76</sup>. De su contenido se advierte la realización de actuaciones desde los meses de junio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2025, así como durante los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2026, dirigidas al despeje del espacio público, la amonestación verbal a vendedores informales y comerciantes que utilizaban los andenes para exhibir mercancías, y el requerimiento para que los elementos empleados en la actividad comercial fueran retirados de las áreas destinadas al uso común.

### 5.1.2. Conclusiones del Despacho.

Del análisis conjunto del acervo probatorio recaudado durante el trámite de la presente acción popular, este Despacho encuentra plenamente acreditada la existencia de una afectación a los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y el goce de un ambiente sano en el sector aledaño a la Plaza de Mercado El Tejar, particularmente sobre la calle 18A entre carreras 3E y 4E y demás zonas de acceso al Centro Comercial Lorenzo de Aldana.

En efecto, las pruebas documentales, los informes oficiales allegados por las entidades accionadas, la diligencia de inspección judicial, los registros fotográficos, los derechos de petición elevados por residentes y comerciantes, así como las coadyuvancias presentadas dentro del proceso, permiten concluir que en dicho sector se presenta una ocupación recurrente del espacio público por parte de personas dedicadas a la comercialización informal de productos, quienes utilizan andenes, ciclorrutas, vías públicas y zonas de circulación peatonal para el desarrollo de su actividad económica, circunstancia que se intensifica particularmente los días lunes, con ocasión de la dinámica comercial propia de la Plaza de Mercado El Tejar.

La existencia de dicha ocupación irregular no solamente fue afirmada por los accionantes y los coadyuvantes, sino que fue reconocida por las propias entidades demandadas. Así, tanto la Policía Metropolitana de Pasto como las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal reportaron la realización permanente de operativos de inspección, vigilancia, control y recuperación del espacio público, precisamente dirigidos a atender la ocupación indebida de andenes, vías y zonas de circulación por vendedores informales. Del mismo modo, la Dirección Administrativa de Espacio Público, la Dirección Administrativa de Plazas de Mercado, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Tránsito allegaron múltiples informes que dan cuenta de visitas, controles, acompañamientos y actividades institucionales desarrolladas durante los años 2025 y 2026, lo que evidencia que la problemática no solo era conocida por la Administración Municipal, sino que ha sido objeto de intervención constante por parte de las autoridades competentes.

<sup>75</sup> Documentos: «47RECIBEMEMORIAL\_AnexosInformeAccionP(.zip)» Carpeta: «ACCIÓN POPULAR 2024-00173», visible en la subcarpeta «4. GOBIERNO/AÑO2026» documento PDF: «Actas lorenzo-tejar» del Documento 00039 índice SAMAI.

<sup>76</sup> Documentos: «47RECIBEMEMORIAL\_AnexosInformeAccionP(.zip)» Carpeta: «ACCIÓN POPULAR 2024-00173», visible en la subcarpeta «5. ESPACIO PÚBLICO /AÑO2025/AÑO2026» del Documento 00039 índice SAMAI.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

A ello se suma lo constatado durante la diligencia de inspección judicial, en la cual este Despacho logró identificar plenamente el sector objeto de controversia, verificando la existencia de infraestructura destinada a la movilidad peatonal y ciclística, así como la cercanía de la Plaza de Mercado El Tejar, el Centro Comercial Lorenzo de Aldana y el futuro Centro de Salud Lorenzo. Igualmente, se constató la presencia de residuos sólidos en inmediaciones de la plaza de mercado y se recibieron las explicaciones suministradas por los distintos intervinientes respecto de la ocupación habitual del espacio público en dicho lugar.

Ahora bien, el Despacho también encuentra acreditado que la ocupación del espacio público genera consecuencias que trascienden el mero uso irregular de un bien de uso público. De acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, dicha situación dificulta el tránsito peatonal y vehicular, obstaculiza la utilización de andenes, ciclorrutas y accesos a los establecimientos comerciales, limita el ingreso al Centro Comercial Lorenzo de Aldana, afecta las condiciones de movilidad de residentes y visitantes y propicia la acumulación de residuos sólidos, circunstancias que comprometen el goce efectivo del espacio público y del ambiente sano como derechos e intereses de naturaleza colectiva.

Sin perjuicio de lo anterior, este Despacho también encuentra demostrado que tanto la Policía Nacional como el Municipio de Pasto no han permanecido inactivos frente a la problemática denunciada. Por el contrario, las pruebas permiten establecer que desde, por lo menos, el año 2025, ambas entidades han desplegado actuaciones encaminadas a recuperar el espacio público y controlar la ocupación irregular del sector, mediante operativos conjuntos, visitas de inspección, actividades de sensibilización, controles de tránsito, vigilancia policial, amonestaciones, comparendos por contaminación auditiva y presencia institucional de distintas dependencias municipales.

En este punto sea pertinente efectuar una precisión respecto de la afirmación contenida en el informe más reciente allegado por la Administración Municipal, según la cual las personas que actualmente ocupan el espacio público corresponderían, en su mayoría, a comerciantes beneficiarios o familiares de adjudicatarios de locales ubicados en las plazas de mercado de Potrerillo y El Tejar<sup>77</sup>. Para este Despacho dicha circunstancia no puede tenerse por plenamente demostrada, toda vez que el expediente no contiene una caracterización individual de los vendedores que ocupan el espacio público, ni prueba documental que permita identificar quiénes son esas personas, si efectivamente cuentan con un local asignado en alguna plaza de mercado o si actúan en representación de terceros.

Tal afirmación encuentra sustento únicamente en lo manifestado por la directora de la Unidad de Plazas de Mercado durante la diligencia de inspección judicial<sup>78</sup> y en los informes posteriormente allegados, elementos que, si bien constituyen un indicio sobre la posible procedencia de algunos comerciantes, resultan insuficientes para tener por acreditada esa

---

<sup>77</sup> Folio 2 Documento 00039 Índice SAMAI

<sup>78</sup> Minuto 00:16:11 del documento electrónico "Acta y anexos". Documento 00032 del expediente digital de la plataforma SAMAI – Expediente Tribunal.



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

circunstancia respecto de la totalidad de quienes desarrollan actividades comerciales en el sector.

Ahora bien, aunque las actuaciones desplegadas por la Administración Municipal y la Policía Nacional evidencian un esfuerzo institucional importante para atender la problemática, este Despacho considera que las medidas implementadas no han resultado suficientes para conjurar de manera efectiva la vulneración de los derechos colectivos objeto de protección.

En efecto, la persistencia de las quejas formuladas por residentes y comerciantes, la continuidad de los operativos durante varios años, la necesidad de mantener presencia institucional permanente en el sector e, incluso, los informes de seguimiento allegados por la propia Administración Municipal durante el trámite de la presente acción popular, demuestran que la ocupación indebida del espacio público continúa presentándose y que las actuaciones desplegadas hasta el momento no han logrado solucionar de manera definitiva la problemática.

Precisamente, los informes remitidos por la Dirección Administrativa de Espacio Público, la Dirección Administrativa de Plazas de Mercado, la Secretaría de Gobierno y las demás dependencias municipales permiten advertir que la Administración ha debido sostener operativos continuos durante los años 2025 y 2026 para controlar una situación que permanece vigente, circunstancia que revela que las medidas adoptadas, aunque valiosas y necesarias, han tenido un alcance esencialmente reactivo y temporal, sin lograr eliminar las causas que originan la ocupación permanente del espacio público.

Así las cosas, este Despacho concluye que en el presente asunto concurren dos circunstancias que deben armonizarse: de una parte, los derechos colectivos del goce a un ambiente sano y el espacio público y, de otra, la protección del derecho al trabajo y mínimo vital de los trabajadores informales.

En consecuencia, la actividad desplegada por las entidades demandadas resulta suficiente para descartar una inactividad absoluta de la Administración; sin embargo, no basta para considerar restablecidos los derechos colectivos, pues la eficacia de la actuación administrativa debe medirse por su capacidad para prevenir o hacer cesar la vulneración, aspecto que, conforme al material probatorio obrante en el expediente, aún no se ha conseguido.

La conclusión precedente encuentra respaldo en el reciente criterio adoptado por el Tribunal Administrativo de Nariño<sup>79</sup> al resolver una acción popular promovida frente a una problemática análoga de ocupación indebida del espacio público por vendedores informales en el centro de la ciudad de Pasto. En dicha providencia, la Corporación precisó que la existencia de actuaciones administrativas, operativos de control y programas de recuperación del espacio público no constituye, por sí sola, razón suficiente para descartar la vulneración de los derechos colectivos, cuando los resultados obtenidos evidencian que la ocupación irregular persiste y continúa afectando el uso común de los bienes públicos.

---

<sup>79</sup> Tribunal Administrativo de Nariño. Sentencia del 10 de abril de 2026. Acción popular: 2025 - 00070 (17446) MP.: Beatriz Isabel Melodelgado Pabón.



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

Asimismo, señaló que, si bien las obligaciones a cargo del municipio no pueden entenderse como obligaciones de resultado absoluto, sí imponen el deber constitucional de adoptar medidas razonables, progresivas, coordinadas y eficaces orientadas a garantizar la recuperación efectiva del espacio público, armonizando dicha finalidad con la protección del derecho al trabajo y el principio de confianza legítima de los vendedores informales.

Por las razones expuestas, este Despacho declarará vulnerados los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y el goce de un ambiente sano, razón por la cual se hace necesaria la adopción de órdenes dirigidas a fortalecer y articular las actuaciones institucionales ya iniciadas, bajo parámetros de coordinación, permanencia y eficacia, procurando al mismo tiempo armonizar la recuperación del espacio público con la protección constitucional que asiste a las personas que derivan su sustento de actividades de economía informal.

### 5.2. Medidas de protección

Como consecuencia de la declaratoria de vulneración de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y el goce de un ambiente sano, este Despacho estima que las órdenes a impartir no pueden limitarse a disponer la recuperación inmediata del espacio público ni, en sentido contrario, a mantener indefinidamente una situación de ocupación irregular que desconoce el interés general.

La solución constitucionalmente admisible exige armonizar la protección de los derechos colectivos de la comunidad con el derecho al trabajo, el mínimo vital y la confianza legítima que eventualmente puedan asistir a las personas que desarrollan actividades económicas informales en el sector. En esa medida, las medidas que se adoptarán estarán orientadas a garantizar una recuperación progresiva, organizada y definitiva del espacio público, acompañada de un proceso institucional de caracterización, concertación y reubicación de quienes actualmente ejercen actividades comerciales en los alrededores de la Plaza de Mercado El Tejar y el centro comercial Lorenzo de Aldana.

En primer lugar, se ordenará al Municipio de Pasto, a través de la Dirección Administrativa de Plazas de Mercado, la Dirección Administrativa de Espacio Público y las demás dependencias competentes, que dentro del término máximo de **dos (2) meses**, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, realice una **caracterización integral** de todas las personas que desarrollan actividades comerciales en el espacio público ubicado en la calle 18B entre carreras 3E y 4E y demás sectores aledaños a la Plaza de Mercado El Tejar y el centro comercial Lorenzo de Aldana.

Dicha caracterización deberá comprender, como mínimo la identificación plena de cada vendedor mediante nombre completo, documento de identidad, actividad económica desarrollada, productos comercializados, ubicación habitual, horario de permanencia, tiempo durante el cual ha ejercido la actividad en el lugar, condición socioeconómica, pertenencia o no a grupos de especial protección constitucional, dependencia económica de dicha actividad, participación previa en programas institucionales de formalización y, especialmente, la verificación de si el comerciante o algún miembro de su núcleo familiar



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

cuenta con local adjudicado en cualquiera de las plazas de mercado administradas por el Municipio de Pasto.

Como parte de esa misma etapa deberá implementarse un sistema de identificación o carnetización de las personas caracterizadas, cuya finalidad será exclusivamente la de individualizar a quienes serán objeto del proceso de transición previsto en esta providencia y evitar que terceros ajenos pretendan beneficiarse de las medidas aquí adoptadas. La expedición de dicho documento no constituirá autorización, permiso o derecho alguno para ocupar el espacio público.

Con fundamento en los resultados de la caracterización, el Municipio de Pasto deberá diseñar y ejecutar un Plan Integral de Recuperación Progresiva del Espacio Público, el cual deberá iniciarse inmediatamente después de culminada la etapa de caracterización y ejecutarse dentro del **término máximo de diez (10) meses**.

Durante ese período deberán adelantarse procesos efectivos de diálogo, concertación y acompañamiento institucional con los vendedores caracterizados, orientados a lograr su retorno al local o puesto que tenga asignado en alguna de las plazas de mercado, cuando así se demuestre, o en su defecto la reubicación gradual, formalización o incorporación a las alternativas que ofrezca la Administración Municipal, procurando siempre garantizar el derecho al trabajo y el mínimo vital, sin desconocer la destinación constitucional del espacio público.

Para tal efecto, el Municipio conformará una Mesa Interinstitucional de Recuperación del Espacio Público, integrada, como mínimo, por la Dirección Administrativa de Espacio Público, la Dirección Administrativa de Plazas de Mercado, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Tránsito y Transporte, la Secretaría de Agricultura, la Policía Metropolitana de Pasto, la Personería Municipal y representantes tanto de los vendedores caracterizados como de los comerciantes formales del sector, con el objeto de coordinar las acciones necesarias para la ejecución del plan de recuperación y resolver las dificultades que puedan presentarse durante su implementación.

El Despacho considera igualmente necesario que, mientras culmina el proceso de concertación y reubicación definitiva, la Administración Municipal estudie e implemente alternativas temporales y zonales de comercialización que permitan reducir progresivamente la ocupación del espacio público, procurando que las actividades económicas se desarrollen en lugares que no afecten la circulación peatonal ni vehicular, los andenes, ciclorrutas, accesos al Centro Comercial Lorenzo de Aldana, a la Plaza de Mercado El Tejar o al futuro Centro de Salud Lorenzo.

Además, en caso de que durante la ejecución del plan de recuperación entre en funcionamiento el Centro de Salud Lorenzo, el Municipio deberá dar prioridad a la recuperación efectiva del espacio público ubicado en sus accesos y áreas circundantes, acelerando las medidas de reubicación de los vendedores de manera que dicha intervención concluya, a más tardar, **dentro de los seis (6) meses siguientes a la culminación de la etapa de caracterización**, garantizando en todo momento el libre acceso de ambulancias, usuarios, personal asistencial y vehículos de emergencia.



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

Ahora bien, teniendo en cuenta que las medidas ordenadas para garantizar la recuperación del espacio público requieren un tiempo para implementarse y finalizarse, durante todo el proceso de transición, el Municipio de Pasto y la Policía Metropolitana deberán continuar realizando las actividades de inspección, vigilancia y control que actualmente vienen desarrollando en el sector, especialmente durante los días lunes, garantizando que la ocupación del espacio público no impida el tránsito de peatones, bicicletas y vehículos, ni obstaculice los accesos a los establecimientos comerciales, a los inmuebles residenciales, a las rutas de evacuación y, una vez entre en funcionamiento, al Centro de Salud Lorenzo.

De igual forma, la Secretaría de Gobierno continuará ejerciendo las competencias relacionadas con el control de la contaminación auditiva, adelantando las actuaciones administrativas a que haya lugar frente a establecimientos de comercio y vendedores que utilicen parlantes, equipos de amplificación sonora o mecanismos de pregoneo en contravención de la normatividad vigente, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las demás autoridades.

La Dirección Administrativa de Espacio Público deberá continuar desarrollando operativos permanentes de control respecto de la ocupación indebida de andenes, ciclorrutas y demás bienes de uso público, procurando que los comerciantes retiren mercancías, carretillas, vehículos y demás elementos utilizados para la comercialización cuando estos invadan áreas destinadas al uso común.

Por su parte, la Secretaría de Tránsito y Transporte mantendrá los controles necesarios para garantizar la movilidad vehicular y peatonal en el sector, evitando el estacionamiento irregular de vehículos de carga, automóviles o motocicletas que contribuyan a la ocupación indebida del espacio público o dificulten el acceso a los establecimientos comerciales y a los servicios públicos existentes en la zona.

Finalmente, si una vez agotadas las etapas de caracterización, concertación, retorno, oferta institucional y reubicación previstas en esta providencia persiste la ocupación irregular del espacio público, el Municipio de Pasto, con el acompañamiento de la Policía Nacional, quedará facultado para adelantar los procedimientos administrativos de recuperación material del espacio público frente a quienes persistan en su ocupación irregular. En desarrollo de dichas actuaciones podrán adoptar las medidas de recuperación forzosa a que haya lugar, garantizando en todo caso el debido proceso, la observancia del principio de proporcionalidad y el respeto por la dignidad humana.

Con el propósito de verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas, el Municipio de Pasto deberá remitir a este Despacho informes trimestrales durante el término de un (1) año, en los que informe las actividades que se han ido desarrollando en cumplimiento de las órdenes emitidas en esta sentencia.

### **5.3. Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia**

De conformidad al artículo 34 de la Ley 472 de 1998, corresponde al juez de conocimiento de la acción popular ordenar la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, en el cual participarán, además de él mismo, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental "con actividades en el objeto del fallo".



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

Así las cosas, en el presente caso dicho comité estará integrado por:

- **La juez**
- **Los accionantes:**
  - HERNAN MIÑO ROMERO
  - MARÍA ISABEL ORTIZ CARLOSAMA
  - CAROLINA TARAMUEL
- **Por parte del municipio:**
  - Alcalde o su delegado
  - Director de la Dirección Administrativa de Espacio Público o su delegado
  - Director de la Dirección Administrativa de Plazas de Mercado o su delegado
  - Secretario de Gobierno o su delegado,
  - Secretario de Tránsito y Transporte o su delegado,
  - Secretario de Agricultura o su delegado
- Comandante de la Policía Metropolitana de Pasto o su delegado,
- Un representante de los vendedores caracterizados
- Un representante de los comerciantes formales del sector.
- El Ministerio Público, integrado para efectos del presente asunto por las siguientes entidades representadas por las respectivas autoridades:
  - Procuraduría General de la Nación: Representada por la Procuradora Judicial para Asuntos Administrativos delegada ante este Juzgado
  - Defensoría del Pueblo Regional Nariño: Representada por la Defensora pública delegada para este proceso y
  - Personería Municipal: Representada por el/la Personero(a) Delegado(a) para bienes municipales.

El Comité estará coordinado para todos los efectos por el Ministerio Público, conformado por las entidades y autoridades referidas, quienes actuarán de manera conjunta y coordinada, teniendo en cuenta sus funciones y competencias, quienes solicitarán convocar al comité en caso de que se observe incumplimiento de las órdenes emitidas.

### 6. Costas Procesales

De conformidad con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, con los criterios de unificación establecidos por el Consejo de Estado<sup>80</sup> y atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, teniendo en cuenta que no obra en el expediente evidencia de su causación, no se condenará al pago de éstas.

De conformidad con lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto – Nariño, Administrando Justicia en Nombre de la República y por Autoridad de la Constitución y la Ley

---

<sup>80</sup> Sala Plena, Sentencia de Unificación Jurisprudencial 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU de 6 de agosto 2019, C.P. Dra. Rocío Araújo Oñate



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

### RESUELVE:

**PRIMERO. PROTEGER** los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y el goce de un ambiente sano, de la población residente, trabajadora, comerciante, peatones y en general que circula en el sector comprendido en la calle 18B entre carreras 3E y 4E y demás áreas aledañas a la Plaza de Mercado El Tejar, Centro Comercial Lorenzo de Aldana y sectores circundantes, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. ORDENAR** al MUNICIPIO DE PASTO, a través de la Dirección Administrativa de Plazas de Mercado, la Dirección Administrativa de Espacio Público y las demás dependencias competentes, con el acompañamiento de la POLICIA NACIONAL cuando sea necesario, tomar las siguientes medidas:

**2.1.** Dentro del término máximo de **dos (2) meses**, contados a partir de la notificación de esta sentencia, adelante una **caracterización integral** de todas las personas que desarrollan actividades comerciales en el espacio público ubicado en el sector objeto de la presente acción popular.

La caracterización deberá contener, como mínimo, la identificación plena de cada vendedor, actividad económica desarrollada, productos comercializados, ubicación habitual, horario de permanencia, tiempo de permanencia en el sector, condiciones socioeconómicas, pertenencia a grupos de especial protección constitucional, dependencia económica de dicha actividad, participación en programas institucionales y la verificación de si el comerciante o algún integrante de su núcleo familiar cuenta con local adjudicado en cualquiera de las plazas de mercado administradas por el Municipio de Pasto.

Como parte de esta etapa, el Municipio implementará un sistema de **identificación o carnetización** de las personas caracterizadas, cuya finalidad será exclusivamente individualizar a quienes participarán en el proceso de transición previsto en esta sentencia, sin que dicho documento constituya autorización, permiso o derecho para ocupar el espacio público.

**2.2.** Con fundamento en los resultados de la caracterización, diseñe e implemente un **Plan Integral de Recuperación Progresiva del Espacio Público**, cuya ejecución deberá iniciarse inmediatamente después de culminada la caracterización y concluir dentro del término máximo de **diez (10) meses**.

Dicho plan deberá contemplar procesos efectivos de diálogo, concertación, acompañamiento institucional, con los vendedores caracterizados, orientados a lograr su retorno al local o puesto que tenga asignado en alguna de las plazas de mercado -cuando así se demuestre- o en su defecto, la reubicación gradual, formalización o incorporación a las alternativas que ofrezca la Administración Municipal, procurando siempre garantizar el derecho al trabajo y el mínimo vital, sin desconocer la destinación constitucional del espacio público.

**2.3.** Conformar una Mesa Interinstitucional de Recuperación del Espacio Público, integrada, como mínimo, por la Dirección Administrativa de Espacio Público, la Dirección Administrativa de Plazas de Mercado, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Tránsito y Transporte, la Secretaría de Agricultura, la Policía Metropolitana de Pasto, la Personería Municipal y



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

representantes de los vendedores caracterizados y de los comerciantes formales del sector, con el objeto de coordinar la ejecución del Plan Integral de Recuperación Progresiva del Espacio Público y resolver las dificultades que se presenten durante su implementación.

**2.4.** Mientras culmina el proceso de concertación y reubicación definitiva, estudie e implemente alternativas temporales y zonales de comercialización que permitan reducir progresivamente la ocupación del espacio público, procurando que las actividades económicas se desarrollen en lugares que no afecten la circulación peatonal ni vehicular, los andenes, ciclorrutas ni los accesos al Centro Comercial Lorenzo de Aldana, a la Plaza de Mercado El Tejar y al Centro de Salud Lorenzo, una vez este entre en funcionamiento.

**2.5.** En caso de entrar en funcionamiento el Centro de Salud Lorenzo durante la ejecución del Plan Integral de Recuperación Progresiva del Espacio Público, el MUNICIPIO DE PASTO dará prioridad a la recuperación efectiva del espacio público ubicado en sus accesos y áreas circundantes, acelerando las medidas de reubicación necesarias para garantizar el libre acceso de ambulancias, usuarios, personal asistencial y vehículos de emergencia, de manera que dicha intervención concluya, a más tardar, dentro de los **seis (6) meses** siguientes a la culminación de la etapa de caracterización.

**2.6.** Agotadas las etapas de caracterización, concertación, retorno, oferta institucional y reubicación previstas en esta providencia, el MUNICIPIO DE PASTO, con el acompañamiento de la POLICÍA NACIONAL, quedará facultado para adelantar los procedimientos administrativos de recuperación material del espacio público frente a quienes persistan en su ocupación irregular. En desarrollo de dichas actuaciones podrán adoptar las medidas de recuperación forzosa a que haya lugar, garantizando en todo caso el debido proceso, la observancia del principio de proporcionalidad y el respeto por la dignidad humana.

**TERCERO. ORDENAR** al MUNICIPIO DE PASTO y a la POLICÍA NACIONAL que, durante todo el proceso de transición y hasta que se cumpla en su totalidad, continúen realizando las actividades que le corresponde a cada una, en especial las siguientes:

**3.1. ORDENAR** tanto el Municipio de Pasto como la Policía Metropolitana de Pasto fortalezcan las actividades de inspección, vigilancia y control que vienen desarrollando en el sector, especialmente durante los días lunes, garantizando que la ocupación del espacio público no impida el tránsito de peatones, bicicletas y vehículos, ni obstaculice el acceso a los establecimientos comerciales, inmuebles residenciales, rutas de evacuación y, una vez entre en funcionamiento, al Centro de Salud Lorenzo.

**3.2. ORDENAR** a MUNICIPIO DE PASTO que a través de la SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE PASTO continúe ejerciendo las competencias relacionadas con el control de la contaminación auditiva, adelantando las actuaciones administrativas correspondientes frente a establecimientos de comercio y vendedores que utilicen parlantes, equipos de amplificación sonora o mecanismos de pregoneo en contravención de la normatividad vigente.

**3.3. ORDENAR** al MUNICIPIO DE PASTO a través de la DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA DE ESPACIO PÚBLICO continúe desarrollando operativos permanentes de control respecto de la ocupación indebida de andenes, ciclorrutas y demás bienes de uso público, procurando



## Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto

el retiro de mercancías, carretillas, vehículos y demás elementos utilizados para la comercialización cuando estos invadan áreas destinadas al uso común.

**3.4. ORDENAR** al MUNICIPIO DE PASTO a través de la SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE PASTO mantener los controles necesarios para garantizar la movilidad peatonal y vehicular en el sector, evitando el estacionamiento irregular de vehículos de carga, automóviles o motocicletas que contribuyan a la ocupación indebida del espacio público o dificulten el acceso a los establecimientos comerciales y servicios públicos existentes en la zona.

**CUARTO.- ORDENAR** al MUNICIPIO DE PASTO remitir a este Juzgado informes **trimestrales**, durante el término de **un (1) año**, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, en los que informe las actividades que se han ido desarrollando en cumplimiento de las órdenes emitidas en esta sentencia.

**QUINTO: DESIGNAR** a como integrantes del Comité de Verificación del cumplimiento de la sentencia a:

- **La juez**
- **Los accionantes:**
  - HERNAN MIÑO ROMERO
  - MARÍA ISABEL ORTIZ CARLOSAMA
  - CAROLINA TARAMUEL
- **Por parte del municipio:**
  - Alcalde
  - Director de la Dirección Administrativa de Espacio Público o su delegado
  - Director de la Dirección Administrativa de Plazas de Mercado o su delegado
  - Secretario de Gobierno o su delegado,
  - Secretario de Tránsito y Transporte o su delegado,
  - Secretario de Agricultura o su delegado
- Comandante de la Policía Metropolitana de Pasto o su delegado,
- Un representante tanto de los vendedores caracterizados como de los comerciantes formales del sector.
- El Ministerio Público, integrado para efectos del presente asunto por las siguientes entidades representadas por las respectivas autoridades:
  - Procuraduría General de la Nación: Representada por la Procuradora Judicial para Asuntos Administrativos delegada ante este Juzgado
  - Defensoría del Pueblo Regional Nariño: Representada por la Defensora pública delegada para este proceso y
  - Personería Municipal: Representada por el Personero Delegado para bienes municipales.

El Comité estará coordinado para todos los efectos por el Ministerio Público, conformado por las entidades y autoridades referidas, quienes actuarán de manera conjunta y coordinada, teniendo en cuenta sus funciones y competencias, quienes solicitarán convocar al comité en caso de que se observe incumplimiento de las órdenes emitidas.



## **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto**

**SEXTO. - ORDENAR la PUBLICACIÓN** de la parte resolutive de esta providencia dentro de los ocho (8) días siguientes a su ejecutoria, en la página web del Municipio de Pasto.

**SEPTIMO. NO CONDENAR** en costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

**OCTAVO.** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría, efectúense las comunicaciones de rigor y, previas las anotaciones correspondientes, archívese el expediente cuando haya cesado la competencia del Despacho.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado Por:

**Andrea Melissa Andrade Ruiz**

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

009

Pasto - Nariño

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **4fda26197ff57e439a71061abd2bbee086b4caf16d4a7651f725579a9445f515**

Documento generado en 02/07/2026 10:59:03 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://firmaelectronica.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**