



13-001-33-33-009-2017-00111-01

Cartagena de Indias D.T. y C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICADO Y PARTES INTERVNIENTES.

Acción	ACCIÓN POPULAR
Radicado	13-001-33-33-009-2017-00111-01
Accionante	MARTHA ANGULO ZAPATA
Accionado	DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ.
Tema	Derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a resolver recurso de apelación interpuesto por la accionada contra la sentencia de fecha 23 de julio de 2018 dictada por el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, mediante la cual se concedieron las pretensiones de la demanda.

III. ANTECEDENTES

1. Demanda

El accionante sustenta la presente Acción constitucional, en los siguientes

1.1 Hechos

"PRIMERO: El puente peatonal ubicado en el corredor de carga a la altura del barrio Ceballos, no cuenta con rampas, fue construido sin tener en cuenta las limitaciones de las personas con movilidad reducida y no puede ser usado por personas en estado de incapacidad y de difícil acceso para personas de la tercera edad.

SEGUNDO: Es de público conocimiento que en el sector han perdido la vida personas al intentar cruzar la vía, las barreras arquitectónicas que obstruyen el acceso a las personas ponen en peligro sus vidas, los habitantes están obligados a lanzarse a la vía pública arriesgando su vida y generando peligro de accidentes.





13-001-33-33-009-2017-00111-01

TERCERO: En fecha 218 de octubre de 2016, fue presentada ante la ALCALDIA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS, petición a la que le fue asignada la radicación EXT-AMC-160072507...."

1.2 Pretensiones

El accionante a través de la presente Acción Constitucional pretende lo siguiente:

"PRIMERO: Declarar que los entes accionados y/o los vinculados, vulneran o amenazan los derechos colectivos invocados y/o los que el Despacho considere y/o los que resulten probados dentro del trámite de la presente acción constitucional.

SEGUNDO: Que se protejan de manera inmediata os derechos colectivos enunciados por encontrarse amenazados, conculcados y para prevenir el daño eventual y/o daño futuro, a el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la realización de construcciones y edificaciones de desarrollo urbano respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

TERCERO: Que se sirva a quien corresponda, realizar, de manera inmediata las obras de adecuación del puente peatonal, ubicado en el Barrio Ceballos sobre el corredor de carga, para que este pueda ser utilizado por personas con movilidad reducida o cualquier grado de discapacidad.

CUARTO: Que se ordene a las entidades encargadas sancionar penal y administrativamente a los accionados y a os vinculados, de manera ejemplar para que a futuro la transgresión objeto de esta acción popular no se vuelva a presentar.

QUINTO: Que se condene en costas a los accionados y a los vinculados a cancelar a favor de los accionantes, los gasto que ocasionó promover la presente acción constitucional."

2. Actuación procesal relevante.

2.1 Admisión y notificación.



11



13-001-33-33-009-2017-00111-01

La acción de la referencia presentada el 26 de abril de 2017 y admitida por el Juzgado Noveno Oral Administrativo del Circuito de Cartagena 09 de junio de 2017 (Fl. 15) y resuelta mediante sentencia de fecha 23 de julio de 2018 mediante la cual se accedieron a las pretensiones de la demanda.

3. Contestación

3.1 Distrito de Cartagena de Indias (folios 23-25)

La apoderada del Distrito de Cartagena se opone a todas y cada una de las pretensiones del demandante por carecer de fundamento legal y factico.

Propone la excepción de falta de legitimaciones en la causa por pasiva al considerar que el Distrito de Cartagena no ha estado en el origen ni por acción ni por omisión de las vulneraciones a derechos colectivos, en los términos planeados por la demanda, manifiesta que quienes han ejecutado las supuestas acciones violatorias son personas particulares por lo que solicita vincular al presente tramite a la CONCESIÓN VIAL DE CARTAGENA S.A. por ser la encargada de la administración y mantenimiento de la vía en cuestión donde se encuentra el puente.

4. Periodo probatorio.

Efectuada la audiencia de pacto de cumplimiento de fecha 13 de febrero de 2017 se declaró fallida la misma por no existir por inasistencia de la accionada y la vinculada CONCESIÓN VIAL DE CARTAGENA S.A., por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 472 de 1998, posteriormente en la continuación de la audiencia de pacto de cumplimiento, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena ordenó abrir a pruebas la presente acción.

5. Alegatos de conclusión

Con auto del 4 de julio de 2018, se ordenó correr traslado para alegar de conclusión. (Fl. 123).

5.1 Parte demandante (folios 85-86)

La accionada se ratifica en las pretensiones de la demanda, afirma que en la presente acción solo se pretende la protección de un derecho colectivo, ya que dicha garantía es de responsabilidad del Alcalde del Distrito de





13-001-33-33-009-2017-00111-01

Cartagena de Indias teniendo en cuenta que los alcaldes sola primera autoridad administrativa de policía en el respectivo ente territorial, son los encargados de hacer cumplir las normas constitucionales y legales, entre los cuales se encuentran las correspondientes al control y vigilancia del espacio público municipal o distrital, así como de salvaguarda de la vida y la integridad de los habitantes de su territorio.

5.2 Distrito de Cartagena de Indias (Fl. 94)

La accionada por su parte ratifica su oposición frente a los hechos y pretensiones de la demanda, por cuanto los mismos no tienen asidero jurídico, situación que considera que quedó demostrada con las pruebas documentales que militan en el expediente, así como las pruebas practicadas en el curso del presente trámite.

6. Ministerio Público (Fl. 91-94)

La Procuraduría 176 Judicial I Conciliación Administrativa en su escrito solicita que se acceda a la pretensiones formuladas en la presente acción popular teniendo en cuenta que el Estado y la administración publica en cabeza del Distrito de Cartagena, debe ser el principal garante de los derechos colectivos, así mismo que se sirva ordenar a los accionados y/o vinculados, realizar de manera inmediata las obras de adecuación del puente peatonal ubicado en el Barrio Ceballos sobre el corredor de carga, para que este pueda ser utilizado por personas con movilidad reducida o cualquier grado de discapacidad.

6. Sentencia en primera instancia (folios 130-139)

El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena mediante sentencia de fecha 23 de julio de 2018 resolvió conceder las pretensiones de la presente acción popular al considerar que de la inspección judicial realizada, así como de las pruebas recaudadas se evidencio el incumplimiento del deber de adecuar el puente ubicado en el barrio Ceballos sobre el corredor de carga, en forma tal que permita el acceso de la personas que por la edad, discapacidad o cualquier otra circunstancia, se les dificulta desplazarse.

Señala que el acceso al puente peatonal se hace por medio de escaleras -las cuales no se encuentran en buenas condiciones- y no cuenta con ningún mecanismo o elemento, que permita el acceso a la población con movilidad





13-001-33-33-009-2017-00111-01

reducida, lo cual constituye una barrera arquitectónica, igual apreciación realizó con respecto a las personas de la tercera edad incluso habitantes en general.

Concluye que se comprobó la vulneración de los derechos colectivos anotados, por lo que es necesario que las autoridades obligadas realicen en el menor tiempo, las obras de adecuación, reparación y mantenimiento necesarias para garantizar el acceso al puente peatonal por parte de todas los habitantes y en especial, de las personas con movilidad limitada.

7. Recurso de apelación (folios 105)

El accionado Distrito de Cartagena interpuso recurso de apelación contra la sentencia de fecha 23 de julio de 2018 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena argumentando que la protección de los derechos constitucionales que están en agenda permanente del ente estatal, por ser concebidos como fines del mismo por expresa orden de la carta superior, por lo cual constituyen parte de la misión estratégica de la administración pública.

Afirma que el Distrito de Cartagena no ha estado en el origen ni por acción ni por omisión de las vulneraciones a derechos colectivos, en los términos planeados por la demanda, manifiesta que quienes han ejecutado las supuestas acciones violatorias son personas particulares por lo que solicita que la llamada a responder sea la CONCESIÓN VIAL DE CARTAGENA S.A. por ser la encargada de la administración y mantenimiento de la vía en cuestión donde se encuentra el puente.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Surtido el trámite y como quiera que no se observa causal de nulidad ni impedimento alguno que pueda invalidar lo actuado hasta esta etapa procedimental (Art. 207 de la Ley 1437 de 2011), se procede a definir la controversia, previas las siguientes

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de los





13-001-33-33-009-2017-00111-01

recursos de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los jueces administrativos.

2. Problema jurídico

Para resolver el sub iudice la Sala deberá determinar si el Distrito de Cartagena, vulnera los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, al presentar una conducta omisiva frente a la ausencia de rampas del puente ubicado en la transversal 54, avenida de la Cordialidad, a la altura del barrio Ceballos y la vía de acceso al barrio Nuevo Bosque (diagonal 29E) que permitan el tránsito de personas con movilidad reducida y personas de la tercera edad.

Si la respuesta es positiva se confirmará la sentencia impugnada, en caso contrario se revocará.

3. Tesis de la Sala

la Sala confirmará la sentencia recurrida pero adicionándola en cuando a declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Distrito de Cartagena, al tiempo que se negarán las pretensiones de la demanda frente a la Concesión Vial de Cartagena S.A., así mismo; ordenando conformar el comité de verificación para la constatación de la ejecución de las ordenes contenidas en la presente sentencia, en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

La anterior tesis se fundamenta en los argumentos que se exponen a continuación.

4. Marco Normativo y Jurisprudencial

4.1 Generalidades de la Acción Popular

La acción popular tiene una naturaleza preventiva, tal como lo indica el inciso 2 del artículo 2 de la ley 472 de 1998 cuando dice: "... se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o





13-001-33-33-009-2017-00111-01

agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible".

Por regla general, esta acción no persigue la reparación de perjuicios, pues para ello existen las acciones contenciosas e incluso la acción de grupo, sin embargo excepcionalmente es viable el reconocimiento de los mismos, en los casos previstos en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

Los hechos que pueden resultar vulneradores de derechos colectivos, también pueden dar lugar al inicio de acciones contenciosas o de otra naturaleza, de manera que en virtud de la autonomía y principalidad que caracteriza a la acción popular, esta también sería viable, pero no de manera concurrente o simultánea con la acción ordinaria, pues por un lado la popular es esencialmente preventiva y de ser afectaría la seguridad jurídica al producirse eventualmente fallos contradictorios respecto de los mismos hechos; siendo ello así, entonces cuando el interesado ha acudido a las acciones ordinarias, no le es dable instaurar acción popular.

En cuanto hace referencia a su configuración normativa, de las reglas contenidas en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la citada Ley 472, se desprende que son características de la acción popular, las siguientes:

- a) Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva;
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses;
- c) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante el ejercicio de este medio de control, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia;
- d) Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible;
- e) Es una acción pública, esto es -como mecanismo propio de la democracia participativa- puede ser ejercida por "toda persona" y además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente





13-001-33-33-009-2017-00111-01

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.

f) No tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria.

g) No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo, se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

h) Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria los siguientes:

- Una acción u omisión de la parte demandada;
- Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;
- Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

4.2 De los derechos colectivos invocados

Conviene precisar los derechos cuyo amparo se pretende son el derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, en consecuencia se estudiará el alcance conceptual de cada uno de estos derechos colectivos invocados por el accionante, consagrados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

4.2.1 Del goce al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.





13-001-33-33-009-2017-00111-01

En relación con la categoría de los bienes de uso público, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado la clasificación legal de los bienes de dominio del Estado, con fundamento en la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales, definidos ellos en los términos del artículo 674 del Código Civil, norma que dispone:

"Artículo 674. Bienes Públicos y de Uso Público. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales."

De conformidad con la norma citada, la diferencia entre los bienes de uso público y los bienes fiscales en la legislación civil radicó en la destinación o forma de su utilización. En ese ámbito se consideraron bienes de uso público aquellos destinados al uso general de los habitantes de un territorio. Los bienes fiscales por oposición a lo anterior, son aquellos que pertenecen al Estado, pero no están al servicio libre de la comunidad, sino destinados al uso privado del Estado, para sus fines propios, que en ocasiones pueden aparecer incompatibles con la utilización indiscriminada por el público.

La Constitución Política de 1991, se refirió a los Bienes de Uso Público, concediéndoles tres prerrogativas: inalienables, imprescriptibles e inembargables, en la siguiente disposición:

"Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

Artículo 102. "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación"

Por su parte, el artículo 5º de la Ley 9 de 1989, ampliando conceptualmente la idea de espacio público concebida en la legislación civil, lo define en los siguientes términos:

"Artículo 5.- Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes."





13-001-33-33-009-2017-00111-01

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo"

En cuanto a los bienes de uso público, y la destinación colectiva del espacio público, precisó el Consejo de Estado lo siguiente¹:

*"Nótese que tanto en el nivel constitucional como en el legal, el elemento distintivo del espacio público, como bien de uso público, es su destinación colectiva, o lo que es igual, al uso por todos los miembros de la comunidad. Además, ese carácter inalienable, imprescriptible e inembargable del espacio público, implica que su destinación está regulada por fuera de los cauces normativos propios del derecho privado y se ubica en los predios del derecho público. Inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que se constituyen en los medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes de uso público, a efectos de que ellos cumplan el 'fin' que motiva su afectación como figura medular o pieza clave del dominio público. Por manera que cuando la Constitución y la ley le imponen al Estado el deber de velar por la integridad del espacio público y su afectación a una finalidad pública, comoquiera que su uso y goce pertenecen a la comunidad, por motivos de interés general, no sólo limita su disposición en términos de enajenabilidad, sino que **al mismo tiempo impide la presencia de discriminaciones negativas en el acceso al espacio público (exclusión en el acceso) o discriminaciones positivas a favor de determinados particulares (privilegios), en tanto lo que está en juego es el interés general (arts. 1 y 82 C.P.) manejo a su destinación al uso común general.**" (Negrillas de la Sala)*

Por otra parte, el artículo 313 de la Constitución Política entre las funciones de los Concejos Municipales, señala la de reglamentar los usos del suelo; y el artículo 315 ibídem, dentro de las atribuciones de los Alcaldes, en su calidad de primera autoridad de Policía en el Área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales y legales y las que

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, providencia del quince (15) de agosto de dos mil siete (2007), Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00993-01 (AP).





13-001-33-33-009-2017-00111-01

expida el Concejo Municipal correspondiente. De lo anterior se concluye que sin lugar a dudas, quien ostenta la competencia para determinar el uso del suelo son los Concejos Municipales y a los Alcaldes velar porque se respeten las normas relativas a la protección y goce del espacio público.

4.2.2 Derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Para el H. Consejo de Estado², el núcleo esencial de este derecho comprende los siguientes aspectos: (i) El respeto y acatamiento de la función social y ecológica de la propiedad;(ii) La protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes;(ii) El respeto de los derechos ajenos y el no abuso del derecho propio; (iv) La atención de los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible; (v) El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial – aún no expedida por el Congreso de la República - y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país; (vi) El cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros

4.3 Accesibilidad de personas con movilidad reducida

El artículo 47 constitucional le impone al Estado la obligación de adelantar una política de prevención, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, a quienes se debe prestar la atención especializada que requieran.

² CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 19 de Febrero de 2009, radicado 17001-23-31-000-2004-01492-01 con ponencia del Consejero Rafael Osteu de Lafont Planeta,





13-001-33-33-009-2017-00111-01

En desarrollo de la citada norma constitucional, el Congreso de la República expidió la **Ley 361 del 7 de febrero de 1997** "Por la cual se establecen los mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.", vigente a partir de su publicación lo cual ocurrió en el Diario Oficial núm. 42978 del 11 de febrero de 1997.

En el título IV de la mencionada ley se desarrollan las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad. Tal como se dispone en el artículo 43, ibídem, con ello se busca igualmente suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada.

Por disposición expresa de esta ley, son destinatarios especiales de este título, las personas que por motivo del entorno en que se encuentran, tienen necesidades esenciales, y en particular los individuos con limitaciones que les hagan requerir de atención especial, los ancianos y las demás personas que necesiten de asistencia temporal (Art. 45). Además, en ella se destaca que la accesibilidad es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado y por lo tanto, deberá ser tenida en cuenta por los organismos públicos o privados en la ejecución de dichos servicios (Art. 46).

Respecto de la eliminación de barreras arquitectónicas en las edificaciones abiertas al público que se vayan a construir, o en las ya existentes, el artículo 47 de esta ley, establece lo siguiente:

"La construcción, ampliación y reforma de los edificios abiertos al público y especialmente de las instalaciones de carácter sanitario, se efectuarán de manera tal que ellos sean accesibles a todos los destinatarios de la presente ley. Con tal fin, el Gobierno dictará las normas técnicas pertinentes, las cuales deberán contener las condiciones mínimas sobre barreras arquitectónicas a las que deben ajustarse los proyectos, así como los procedimientos de inspección y de sanción en caso de incumplimiento de estas disposiciones.

Las instalaciones y edificios ya existentes se adaptarán de manera progresiva, de acuerdo con las disposiciones previstas en el inciso anterior, de tal manera que deberá además contar con pasamanos al menos en uno de sus dos laterales. ..."





13-001-33-33-009-2017-00111-01

La norma es clara en determinar que las edificaciones ya existentes al momento de la entrada en vigencia de la ley deben ser adecuadas de manera progresiva para permitir condiciones de accesibilidad a los discapacitados, lo cual se hará atendiendo a la reglamentación técnica que corresponde expedir al Gobierno Nacional para tal efecto.

En cumplimiento del artículo 50 de la Ley 361 de 1997, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expidió el **Decreto N° 1538 de 2005**, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997"; tal normatividad en lo pertinente dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 1o. **AMBITO DE APLICACIÓN.** Las disposiciones contenidas en el presente decreto serán aplicables para:

- a) El diseño, construcción, ampliación, modificación y en general, cualquier intervención y/u ocupación de vías públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público;
- b) El diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada, abiertos y de uso al público.

ARTÍCULO 2o. **DEFINICIONES.** Para efectos de la adecuada comprensión y aplicación del presente decreto, se establecen las siguientes definiciones:

1. Accesibilidad: Condición que permite, en cualquier espacio o ambiente ya sea interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general y el uso en forma confiable, eficiente y autónoma de los servicios instalados en esos ambientes.

2. Barreras físicas: Son todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limitan o impiden la libertad o movimiento de las personas.

3. Barreras arquitectónicas: Son los impedimentos al libre desplazamiento de las personas, que se presentan al interior de las edificaciones

(...)

5. Edificio abierto al público: Inmueble de propiedad pública o privada de uso institucional, comercial o de servicios donde se brinda atención al público.

(...)

9. Plan para la adaptación de los espacios públicos, edificios, servicios e instalaciones dependientes: Es el conjunto de acciones, estrategias, metas, programas, y normas de los municipios o distritos, dirigidas a adecuar los espacios públicos y edificios abiertos al público en lo relacionado con la eliminación de barreras físicas y la accesibilidad dentro de los plazos dispuestos en la Ley 361 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

10. Rampa: Superficie inclinada que supera desniveles entre pisos.

(...)

ARTÍCULO 3o. **INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL.** Las disposiciones contenidas en la Ley 361 de 1997 y en el presente decreto se entenderán





13-001-33-33-009-2017-00111-01

incorporadas en los Planes de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que los desarrollen o complementen y serán de inmediata aplicación.

ARTÍCULO 4o. SÍMBOLOS DE ACCESIBILIDAD. El símbolo gráfico de accesibilidad de que trata la Norma Técnica Icontec NTC-4139 "Accesibilidad de las personas al medio físico. Símbolo Gráfico. Características Generales", serán de obligatoria instalación en los espacios públicos y edificios de uso público, donde se cumplan las condiciones de accesibilidad previstas en el presente decreto.

ARTÍCULO 5o. ADAPTACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO. Los espacios de uso público de que trata el Capítulo Segundo del presente decreto serán adaptados en la forma que establezcan los municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en sus Planes de Adaptación para Espacios Públicos, Edificios, Servicios e Instalaciones Dependientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley 361 de 1997.

"ARTÍCULO 6o. ADAPTACIÓN DE BIENES DE INTERÉS CULTURAL. La adecuación o adaptación de inmuebles declarados como bienes de interés cultural de conformidad con la Ley 397 de 1997, se someterán a las regulaciones de conservación aplicables a tales bienes, las cuales prevalecerán en todos los casos sobre esta reglamentación."

CAPITULO TERCERO.

ACCESIBILIDAD A EDIFICIOS ABIERTOS AL PÚBLICO.

ARTÍCULO 9o. CARACTERÍSTICAS DE LOS EDIFICIOS ABIERTOS AL PÚBLICO. Para el diseño, construcción o adecuación de los edificios de uso público en general, se dará cumplimiento a los siguientes parámetros de accesibilidad:

A. Acceso a las edificaciones

(...)

2. Se dispondrá de sistemas de guías e información para las personas invidentes o con visión disminuida que facilite y agilice su desplazamiento seguro y efectivo.

B. Entorno de las edificaciones

1. Las hojas de las ventanas del primer piso, que colinden con andenes o sendas peatonales, no podrán abrir hacia afuera.
2. Los desniveles que se presenten en edificios de uso público, desde el andén hasta el acceso del mismo, deben ser superados por medio de vados, rampas o similares.
3. Cuando se trate de un conjunto de edificios o instalaciones de uso público, deberá garantizarse por lo menos que una de las rutas peatonales que los





13-001-33-33-009-2017-00111-01

unan entre sí y con la vía pública, se construya según las condiciones establecidas en el Capítulo Segundo de este decreto.

C. Acceso al interior de las edificaciones de uso público

1. Al menos uno de los accesos al interior de la edificación, debe ser construido de tal forma que permita el ingreso de personas con algún tipo de movilidad reducida y deberá contar con un ancho mínimo que garantice la libre circulación de una persona en silla de ruedas.

(...)

2. Todas las puertas contarán con mecanismos de fácil apertura manual para garantizar una segura y fácil evacuación en cualquier emergencia, incluyendo los sistemas de apertura eléctricos y de sensores. Para tal efecto, todos los niveles de la edificación contarán con planos de ruta de emergencia y la señalización de emergencia de acuerdo con los parámetros adoptados por el Ministerio de la Protección Social.

(...)

D. Espacios de recepción o vestíbulo

1. El área que ocupe el mobiliario de recepción debe ser independiente del área de circulación.

2. En las salas de espera o descanso, se dispondrán espacios para los usuarios en silla de ruedas, que permitan su permanencia sin obstruir las zonas de circulación.

PARÁGRAFO. Además de lo dispuesto en el presente artículo, serán de obligatoria aplicación, en lo pertinente, las siguientes Normas Técnicas Colombianas para el diseño, construcción o adecuación de los edificios de uso público:

- a) NTC 4140: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios, pasillos, corredores. Características Generales";
- b) NTC 4143: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios, rampas fijas";
- c) NTC 4145: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios. Escaleras";
- d) NTC 4201: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios. Equipamientos. Bordillos, pasamanos y agarraderas";
- e) NTC 4349: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios. Ascensores". (Subrayado fuera de texto).

Sobre los requisitos que deben cumplir las rampas para el acceso de los discapacitados al interior de edificios, la Resolución N° 14861 de 1985³, enuncia lo siguiente:

³ Resolución N° 14861 de 1985, "Por la cual desarrolla la accesibilidad en Colombia, normas para la protección, seguridad, salud y bienestar de las personas en el ambiente y en especial de los minusválidos".





13-001-33-33-009-2017-00111-01

"Art. 47- De los requisitos para rampas. Las rampas en circulaciones interiores de edificaciones, cumplirán, entre otros, los siguientes requisitos:

- Su pendiente no será mayor del 9%.
- Su ancho no será menor de 1.50 metros.
- Altura libre entre piso y techo o cielorraso de 2.20 metros.

La longitud máxima por tramo de rampa será 9.00 metros..."

5. Caso Concreto

5.1. Hechos Probados

-Obra en el expediente registro fotográficos del puente ubicado en el Barrio Ceballos, sobre el corredor de carga (Folio 7)

-Obra en el expediente derecho de petición de fecha 20 de octubre de 2016 presentado por la señora Marta Angulo Zapata y dirigido al Distrito de Cartagena de Indias, solicitando la protección de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al goce del espacio público y utilización y defensa de los bienes de uso público y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. (Fl. 8-12)

- Obra en el expediente acta de inspección judicial realizada el 22 de marzo de 2018 por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena en el puente peatonal ubicada en la Transversal 54, avenida de la Cordialidad, a la altura del barrio Ceballos y la vía de acceso al barrio Nuevo Bosque (Folio 67)

- Obra en el expediente oficio AMC-OFI-0064769-2018 de fecha 18 de junio de 2018 presentado por el secretario de infraestructura en el cual informa que si bien es cierto la señora MARTA ANGULO ZAPATA presentó ante el Distrito de Cartagena, una petición, señala que a la misma se le dieron los tramites que correspondían y se efectuó su remisión a la mencionada autoridad que consideraba competente para dar solución al asunto, esto es, a la Concesión Vial de Cartagena. (Folio 70-71)

- Obra en el expediente Oficio No. AMC-OFI-0070451 de fecha 07 de julio de 2017 presentado por el secretario de infraestructura y dirigido al señor RENE OSORIO CRUZ Presidente de la Concesión Vial de Cartagena en el cual remite





13-001-33-33-009-2017-00111-01

la petición presentada por la señora Martha Angulo Zapara solicita realizar de manera inmediata las obras de adecuación del puente peatonal, ubicado en el barrio Ceballos sobre el corredor de carga, para que este pueda ser utilizado por personas con movilidad reducida o con cualquier grado de discapacidad. (Folio 78)

- Obra en el expediente Oficio No. AMC-OFI-0070470-2017 de fecha 07 de julio de 2017 presentado por el secretario de infraestructura y dirigido a la señora Martha Angulo Zapara por medio de la cual le informa que su petición fue remitida al señor Rene Osorio Cruz Presidente de la Concesión Vial de Cartagena (Folio 78)

-Obra en el expediente oficio No. AMC-OFI-0070483-2017 de fecha 07 de julio de 2017 presentado por el Secretario de Infraestructura a la Dra. Maria Eugenia García Montes Jefe Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias por medio de la cual informa que el resorte de la franja vial del Corredor de Carga con todas las obras complementarias es de competencia directa de la Concesión Vial que lo administra, mantiene y opera y que a su vez está bajo vigilancia y supervisión del Departamento Administrativo de Valorización Distrital, por tanto es dicha dependencia la encargada de corroborar que las obras conexas y de más cumplan con la constitución y las leyes aplicables a ese tipo de obras. Por lo anterior la Secretaria de Infraestructura le remite petición presentada por la señora Martha Angulo Zapata a la Concesión Vial. (Fl. 80)

5.2 Del análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el sub lite, la señora Martha Angulo Zapata, presentó acción popular para que se protejan los derechos colectivos goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, al considerar que se encuentran vulnerados por parte de la accionada al no estar adecuado el puente ubicado en el barrio Ceballos, corredor de carga, para las personas con movilidad reducida y en general a los habitantes.

A su vez, el Distrito de Cartagena manifiesta que no ha estado en el origen ni por acción ni por omisión de las vulneraciones a derechos colectivos, en los





13-001-33-33-009-2017-00111-01

términos planeados por la demanda, manifiesta que quienes han ejecutado las supuestas acciones violatorias son personas particulares por lo que solicita vincular al presente tramite a la CONCESIÓN VIAL DE CARTAGENA S.A. por ser la encargada de la administración y mantenimiento de la vía en cuestión donde se encuentra el puente.

El *a quo* en la sentencia impugnada amparó el derecho e interés colectivo al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, ordenando al Distrito de Cartagena de indias, o a través de la o las personas naturales o jurídicas, que según la ley o contrato vigente, le corresponda, realice las gestiones administrativas, técnicas, financieras, presupuestales, contractuales y los estudios que hubiere lugar, a fin de implementar las medidas que deben adoptarse y las obras que deben llevarse a cabo, en orden a garantizar el acceso de las personas con movilidad reducida y en general a todos los habitantes de la comunidad.

El accionado Distrito de Cartagena interpuso recurso de apelación contra la sentencia de fecha 23 de julio de 2018 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena argumentando que la protección de los derechos constitucionales que están en agenda permanente del ente estatal, por ser concebidos como fines del mismo por expresa orden de la carta superior, por lo cual constituyen parte de la misión estratégica de la administración pública.

Afirma que el Distrito de Cartagena no ha estado en el origen ni por acción ni por omisión de las vulneraciones a derechos colectivos, en los términos planeados por la demanda, manifiesta que quienes han ejecutado las supuestas acciones violatorias son personas particulares por lo que solicita que la llamada a responder sea la CONCESIÓN VIAL DE CARTAGENA S.A. por ser la encargada de la administración y mantenimiento de la vía en cuestión donde se encuentra el puente.

En este contexto, procede la Sala a resolver el problema jurídico, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los hechos probados.





13-001-33-33-009-2017-00111-01

En este orden considera la Sala que se confirmará la sentencia recurrida pero adicionándola en cuando a declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Distrito de Cartagena, al tiempo que se negarán las pretensiones de la demanda frente a la Concesión Vial de Cartagena S.A., así mismo; ordenando conformar el comité de verificación para la constatación de la ejecución de las ordenes contenidas en la presente sentencia, en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

Realizada la valoración en su conjunto de los medios probatorios recaudados en el plenario, conforme a las reglas de la sana crítica probatoria, la lógica, el sentido común y las reglas de la experiencia, se evidencia que existe violación de los derechos colectivos a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, porque se logró acreditar la omisión de conductas que debieron ser ejecutadas por parte del Distrito de Cartagena en el cumplimiento de su deber de velar por la integridad de dichos derechos.

Inspección Judicial

El A quo realizó inspección judicial el 22 de marzo de 2018 en el puente que hace referencia la accionante, esto es, en el puente peatonal ubicado en la Transversal 54, avenida de la Cordialidad, a la altura del barrio Ceballos y la vía de acceso al barrio Nuevo Bosque (diagonal 29E) (fls. 67)

En el acta de dicha diligencia se consignó lo siguiente:

"...Acto seguid o se constata el estado actual del puente peatonal, advirtiéndose que este se encuentra en evidente estado de deterioro, y se pudo constatar que no cuenta con accesos para su uso por parte de personas con movilidad reducida. En este estado de la diligencia terminamos el recorrido programado y se capturan imágenes del puente con dispositivos móviles, las cuales se insertan en esta acta. Se deja constancia de que en el transcurso de la diligencia el Despacho pudo observar a una persona con movilidad reducida, en silla de ruedas, quien tuvo que arriesgarse a cruzar esa arteria de alto tráfico vehicular, por la imposibilidad de acceder al puente peatonal...

(...)"





13-001-33-33-009-2017-00111-01

En las fotografías que fueron tomados en la diligencia de inspección judicial y que obran al acta de inspección (fl. 67) se evidencia, sin necesidad de un experticio técnico, el avanzado deterioro de del puente peatonal, así como también se observó que el mismo no cuenta construcción de rampas u otro sistema que permita el fácil acceso de las personas con movilidad reducida, las cuales sin lugar a dudas, constituyen una barrera arquitectónica, para las personas con limitaciones físicas que quieran acceder, lo que es un hecho que causa un impacto negativo sobre la comunidad que reside en la zona, siendo necesario que el Distrito de Cartagena adopte las medidas del caso para superar tal situación, pues hasta ahora no han realizado ninguna actuación al respecto.

En ese sentido, si bien para la personas pueden transitar por el puente peatonal utilizando las escaleras, lo cierto es que una persona en silla de ruedas, no puede acceder por sí misma, toda vez que las escaleras dificultan el paso de las personas con movilidad reducida al puente, teniendo que recurrir a la ayuda de otras personas, o en el peor de los casos, atravesar la vía caminando o en la silla de ruedas, situación que atenta contra la finalidad de las leyes referenciadas en el marco jurídico y contra el principio constitucional de la dignidad humana, a partir de los cuales se erige como obligación del Estado, garantizar el libre y cómodo acceso de todas las personas, a los sitios abiertos al público y en aquellos destinados a la prestación de un servicio público.

En ese orden se resalta que la finalidad de dichas normas, es precisamente la integración social de las personas con limitaciones, suprimiendo toda clase de barreras físicas que impidan el libre acceso a los establecimientos públicos y privados abiertos al público, postulado del cual se infiere que las adecuaciones y construcciones que se realicen para cumplir con dicho fin, deben permitir que las personas con movilidad reducida , puedan acceder de forma fácil y por sí misma a todos los lugares.

Consecuente con lo anterior, al no estar garantizado un mecanismo de acceso libre y cómodo para las personas discapacitadas al puente peatonal ubicado en la Transversal 54, avenida de la Cordialidad, a la altura del barrio Ceballos y la vía de acceso al barrio Nuevo Bosque (diagonal 29E), así como al cajero automático que se ubica en la misma edificación, se encuentra vulnerado el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de





13-001-33-33-009-2017-00111-01

manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, siendo procedente conceder su amparo por esta vía judicial.

En ese orden, al establecerse la existencia de la vulneración de los derechos colectivos invocados, procede la Sala a determinar la responsabilidad de las entidades accionadas, señalando lo siguiente:

En el sub judice, fungen como accionado, el Distrito de Cartagena, y se vinculó dentro del proceso a la Concesión Vial de Cartagena S.A.⁴, dado que la accionada alegó que esta última es la encargada de la administración y mantenimiento de la vía, sin embargo, dichas afirmaciones no fueron demostradas por el Distrito de Cartagena, aportando los documentos probatorios respectivos; en particular al contrato de concesión correspondiente, en el que se establecen las obligaciones a cargo de la concesión, en lo atinente de las obras complementarias, mantenimiento y demás objeto de la concesión.

En este orden, el Decreto No. 1538 de 2005 citado en el marco normativo y jurisprudencial, señala que los espacios de uso público serán adaptados en la forma que establezcan los municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en sus Planes de Adaptación para Espacios Públicos, Edificios, Servicios e Instalaciones Dependientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley 361 de 1997 y las entidades territoriales tienen el deber de velar por el cumplimiento de las normas que consagran las condiciones técnicas que deben cumplir los inmuebles para garantizar la accesibilidad, por lo que concluye la Sala, que es obligación del Distrito de Cartagena la salvaguarda de los derechos invocados

Así las cosas, la Sala confirmará la sentencia recurrida pero adicionándola en cuando a declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Distrito de Cartagena, al tiempo que se negarán las pretensiones de la demanda frente a la Concesión Vial de Cartagena S.A., así mismo; ordenando conformar el comité de verificación para la constatación de la ejecución de las ordenes contenidas en la presente sentencia, en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por: El magistrado sustanciador, la actora Martha Angulo Zapata; Personero Distrital de Cartagena de Indias o su delegado; el Alcalde de

⁴ Dicho tercero fue notificado personalmente de la represe acción (Fl. 52), sin embargo, no presentó contestación dentro del proceso, ni dio a conocer su posición frente al caso.





13-001-33-33-009-2017-00111-01

Cartagena de Indias o su delegado y el Procurador delegado ante el Despacho sustanciador.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: ADICIONAR a la parte resolutive de la sentencia de 23 de julio de 2018 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Cartagena las siguientes órdenes:

i) DECLARAR no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Distrito de Cartagena.

ii) NEGAR las pretensiones de la demandan respecto a la CONCESIÓN VIAL DE CARTAGENA S.A.

iii) INTEGRAR el comité de verificación para la constatación de la ejecución de las ordenes contenidas en la presente sentencia, en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por: El magistrado sustanciador, la actora Martha Angulo Zapata; Personero Distrital de Cartagena de Indias o su delegado; el Alcalde de Cartagena de Indias o su delegado y el Procurador delegado ante el Despacho sustanciador.

SEGUNDO: CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia de fecha 23 de julio e 2018 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena dentro de la acción popular presentada por la señora Martha Angulo Zapata contra el Distrito de Cartagena de Indias, por las razones que se exponen en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, envíese al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL

