

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Gobernación del Tolima



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, quince (15) de diciembre dos mil veintiuno (2021)

Radicado 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: **Popular**  
Demandante: **Jaime Forero Majbub y otro**  
Demandado: **Gobernación del Tolima y otros**

De conformidad con lo reglado por el artículo 278 del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 44 de la ley 472 de 1998, procede el Despacho<sup>1</sup> dentro de la oportunidad legal pertinente a emitir sentencia dentro de la presente litis:

### Antecedentes

#### La Demanda.

Los señores Jaime Forero Majbub y Jairo Pinzón Martínez, actuando en nombre propio y en su condición de residentes del municipio de Carmen de Apicalá, en ejercicio de la acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, interpusieron demanda en contra del Departamento del Tolima, con el fin que se amparen los derechos colectivos a goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad pública, contemplados en el artículo 4 literales d) y g) de la ley 472 de 1998.

#### Pretensiones.

-Que se declare responsable al Departamento del Tolima de la violación de los derechos colectivos de goce al espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad pública, por no atender los llamados de la comunidad del Carmen de Apicalá, en cuanto a reparación y mantenimiento de la vía y el puente que conducen hasta Girardot.

-Se ordene al Departamento del Tolima a través de su secretaría de Infraestructura y Hábitat se realicen las gestiones de carácter presupuestal, planeación y ejecución, para que se realice el mantenimiento y reparación de la vía que conduce de Carmen de Apicalá hacia Girardot.

---

<sup>1</sup> Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “coronavirus”; y desde el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue aprobada a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

- Se ordene a la Gobernación del Tolima a través de su secretaría de Infraestructura y Hábitat se realicen las gestiones de carácter presupuestal, planeación y ejecución, para que realice la construcción y/o reparación del puente "El Paso" que conduce de Carmen de Apicalá hasta Girardot.

- Que se dé un plazo perentorio al Departamento del Tolima, para que dé respuesta favorable a las peticiones y se inicien las obras necesarias de construcción, reparación y mantenimiento de la vía "El Paso" y el puente vehicular que de Carmen de Apicalá conduce a Girardot.

- Que se conforme un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, de acuerdo a lo señalado en el artículo 34 de la ley 472 de 1.998 inciso quinto.

Como presupuestos fácticos de sus pretensiones, la parte demandante narró los siguientes,

### **Hechos.**

- Manifiestan que como residentes del Municipio del Carmen de Apicalá, desde el año 2.013 se han visto afectados por el deterioro en el que se encuentran tanto la vía que del municipio conduce a las veredas Charcón, la florinda, la Antigua, Bolivia y Brasil así como el puente "El Paso" que conduce a Girardot, generado por la abundante vegetación, los huecos y la falta de señalización, lo que imposibilita el tránsito de cualquier clase de vehículo.

-Aseguran que en una parte de la vía se fue la bancada, lo que impide que se pueda transitar incluso a pie, sumado a una falta de control e intervención, generando gran afectación a la población.

-Indican que desde el año 2.014 la comunidad del Municipio del Carmen de Apicalá ha presentado derechos de petición tanto al Municipio del Carmen de Apicalá como al Departamento del Tolima, buscando la rehabilitación de la vía y el paso por el puente, sin embargo, a la fecha de presentación de la demanda no se ha dado respuesta con acciones a tal problemática.

### **Fundamentos de derecho**

Señalaron como sustento normativo de sus pretensiones los artículos 82 y 88 de la Constitución Nacional, el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, el artículo 674 del Código Civil, el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 y los artículos 1 y 3 del Decreto Reglamentario Nro. 1504 de 1998.

### **Trámite Procesal**

La acción popular fue presentada el 15 de diciembre del 2017 (fl. 1) y efectuado el reparto de rigor le correspondió a esta instancia conocer del presente trámite, luego mediante auto del 11 de enero del 2018 se procedió a su admisión y se corrió traslado a la entidad accionada para contestar la demanda, conforme lo establecido en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998 (fl. 53); término dentro del cual el Departamento del Tolima guardó silencio, según la constancia secretarial visible a folio 68.

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

Posteriormente, por medio de proveído del 7 de mayo de 2018, el Despacho ordenó vincular al presente proceso al Municipio del Carmen de Apicalá, al Departamento de Cundinamarca y al Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca "ICCU" (fls.108 a 110).

Así las cosas, efectuada la notificación a las entidades vinculadas (fls. 117 a 119), dentro del término respectivo el Municipio del Carmen de Apicalá, el Departamento de Cundinamarca y el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca "ICCU" allegaron escrito de contestación, de acuerdo con lo consignado en la constancia secretarial vista a folio 191.

Mediante auto del 27 de noviembre del 2018 (fls. 228 a 230) se procedió a vincular a la Agencia Nacional de Infraestructura ANI y a la Concesión Vía 40 Express S.A.S., efectuada la notificación a las entidades vinculadas (fls. 374 a 375), dentro del término respectivo la ANI interpuso recurso de reposición en contra del auto que ordenó su vinculación y contestó la demanda, por su parte la Concesión Vía 40 Express S.A.S. allegó escrito de contestación, según se evidencia en constancia secretarial visible a folio 464.

Con providencia del 26 de junio del 2019, el Despacho procedió a resolver el recurso de reposición desfavorablemente (fls. 491 a 493).

#### **Contestación de la entidad demanda.**

##### **Departamento del Tolima.**

Presentó contestación de manera extemporánea, por lo que se tiene por no presentada.

#### **Contestación de las entidades vinculadas.**

##### **Municipio de Carmen de Apicalá.**

Manifiesta la vía El Paso y el puente que se encuentra en esta vía son de orden departamental, según consta en el concepto emitido por Invias en el oficio Nro. SPA-8472, motivo por el cual no le corresponden al municipio de Carmen de Apicalá su adecuación y mantenimiento; agrega que si bien las vías de las veredas Charcón, La Florida, La Antigua, Bolivia y Brasil son terciarias, no se justifica la vinculación de la entidad, puesto que en la demanda no hace mención a que las vías de las veredas se hayan en mal estado, en cambio si hace referencia a la vía que conduce desde el Carmen de Apicalá -Tolima a dichas veredas, siendo de esta última de orden departamental, de modo que las pretensiones versan sobre la vía y el puente El Paso y no sobre las vías de las veredas, por lo que las mismas no están siendo objeto de discusión dentro de la referida acción.

Sostiene que el Municipio del Carmen de Apicalá ha realizado las gestiones correspondientes para que el Departamento del Tolima lleve a cabo las acciones pertinentes sobre la vía en cuestión, remitiéndole informe del estado de la vía en el que se determinó que presenta un deterioro del 90%, por lo que requiere intervención urgente.

Asegura que el municipio ha adelantado diversos trámites y ha redactado oficios al CDRG de los Departamentos del Tolima y Cundinamarca, informando de la emergencia presentada en la vía, por lo que puede evidenciarse que aunque la

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

reparación, mantenimiento y cuidado no le competen, sí ha procurado se tomen las medidas pertinentes para el mejoramiento de esta vía de parte de los entes competentes.

Por último, indica que por la ausencia de falta de legitimación en la causa por pasiva en lo que respecta a la entidad municipal, no es viable emitir alguna condena en contra de esta (fls. 168 a 177).

#### **Departamento de Cundinamarca.**

Señala por medio de apoderado que no le asiste responsabilidad alguna, en tanto no existe una sola omisión o acción del ente departamental que permita generar relación causal y material con los derechos invocados, de igual modo, sostiene que según informe de Invias bajo radicado Nro. OAJ112333 del 27 de octubre de 2017, la vía que comunica el Carmen de Apicalá con Girardot hace parte de la red secundaria, siendo del orden departamental, siendo así la entidad encargada del mantenimiento de dicha vía el Departamento del Tolima.

Propuso como **excepción de mixta** propone la *Falta de legitimación en la causa por pasiva*, en tanto que el llamado a responder por la presunta vulneración a los derechos colectivos aquí invocados es el Departamento del Tolima, de conformidad con la Resolución Nro. 0744 del 4 de marzo del 2009, según la cual se clasifican las carreteras de acuerdo a su funcionalidad, por lo que la competencia para el mantenimiento de la vía por pertenecer a la red secundaria es el mencionado ente territorial.

Como **excepciones de mérito** propuso las de: *(i) Falta de demostración de los presupuestos sustanciales para la procedencia de la acción y ausencia de nexo causal*, la cual argumenta indicando que no obra prueba dentro del proceso donde se demuestre que el Departamento de Cundinamarca ha vulnerado o transgredido los derechos colectivos mencionados, más aún cuando se allegaron pruebas de que no es el competente para dar solución a las problemáticas en cuestión y *(ii) Genérica o innominada*, invocando todas aquellas excepciones que resulten probadas dentro del proceso y que el Juez reconozca oficiosamente (fls. 186 a 190).

#### **Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca.**

Contestó la demanda oportunamente, indicando que los hechos 1º, 4º y 7º son ciertos, los hechos 2º, 3º, 5º, 6º y 8º no le constan.

Propuso como **excepción de mixta** la de *Falta de legitimación en la causa por pasiva*, indicó que el ICCU no está legitimado en la causa por pasiva para pronunciarse sobre la vulneración de los derechos colectivos de la presente acción, como quiera que el corredor vial objeto del amparo solicitado pertenece y se encuentra a cargo del Departamento del Tolima.

Como **excepción de mérito** propuso la de *Inexistencia de vulneración*, señaló que tanto esta entidad como el departamento de Cundinamarca no están legitimados para pronunciarse sobre el mantenimiento del puente "Los Amigos" por no haber participado en su construcción; adicionalmente sostiene que el cierre de la infraestructura no vulnera los derechos colectivos como lo hacen ver los demandantes, por el contrario evita peligros inminentes, además existen rutas

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

alternas que permiten la comunicación de la población con los demás sectores (fls. 139 a 145).

#### **Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-**

Se opuso a las pretensiones, señalando que los hechos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y 8º no le constan, mientras el hecho 7º es cierto.

Propuso como **excepción mixta la Falta de legitimación en la causa por pasiva**, por cuanto la ANI es responsable solamente de la infraestructura que previamente determine el Gobierno Nacional y que deba ser desarrollada a través de asociaciones público privadas, de igual modo sostuvo que son las autoridades municipales y departamentales las encargadas del desarrollo de la infraestructura vial objeto de la presente acción.

Como **excepciones de mérito** formuló: **(i) Incumplimiento procesal de onus probandi incumbit actori – al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda su acción**, sostiene que la presente acción fue solicitada con base en supuestos e interpretaciones subjetivas que hacen a todas luces improcedente el acceso a las pretensiones, **(ii) La Agencia Nacional de Infraestructura no ha vulnerado los derechos colectivos invocados**, puesto que a la ANI no le asiste ninguna obligación funcional que permita inferir un incumplimiento frente a los hechos objeto de la presente acción y **(iii) genérica**, para la cual solicitó se declarará de oficio la prosperidad de cualquier otra excepción que resulte probada dentro del proceso (fls. 449 a 457).

#### **Vía 40 Express S.A.S.**

Precisó que no ha vulnerado derecho colectivo alguno y que sus actividades han sido realizadas en virtud del cumplimiento de las obligaciones a su cargo para la ejecución del contrato de concesión Nro. 004 del 18 de octubre de 2016.

Propuso como **excepciones de mérito: (i) Improcedibilidad de la acción popular por ausencia de vulneración o amenaza de derecho colectivo por parte de Vía 40 Express S.A.S.**, argumentó que si bien Vía 40 Express S.A.S. resultó adjudicataria del contrato de concesión bajo el esquema APP Nro. 004 del 18 de octubre de 2016, la vía del Carmen de Apicalá al puente los amigos no se encuentra dentro del corredor a cargo de esta entidad, lo anterior debido a que el mismo se encuentra localizado dentro de una vía de carácter secundario no concesionada a esta compañía y que por ende no está incluida dentro del contrato de concesión, en consecuencia no existe vulneración por parte de esta entidad a los derechos colectivos invocados y **(ii) Genérica**, para lo cual solicitó que se declare cualquier otra excepción que llegase a probarse dentro del proceso.

Como **excepción mixta** propuso la **Falta de legitimación en la causa por pasiva – naturaleza de Vía 40 Express S.A.S.**, ya que todas las actividades ejecutadas por esta compañía se encuentran delimitadas en virtud del contrato de concesión, de modo que no estarían llamadas a prosperar las pretensiones que obliguen a esta compañía a ejecutar actividades que se encuentren fuera del alcance del contrato de concesión, conforme a lo anterior recalcó que el puente objeto de la presente acción corresponde a una vía de carácter secundario que se escapa del alcance del

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

contrato de concesión y que está a cargo del Departamento del Tolima (fls. 412 a 427).

### **Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento.**

En atención a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se convocó a las partes a audiencia de Pacto de cumplimiento, la cual se inició el 23 de octubre del 2018 y se continuó el 18 de noviembre del 2020, sin embargo, esta se declaró fallida, en razón a que las partes no llegaron a un acuerdo y a su vez se decretaron pruebas (fls. 570 a 574).

### **Audiencia de Práctica de Pruebas.**

De conformidad con lo previsto en los artículos 28 y 29 de la Ley 472 de 1998, se realizó audiencia de práctica de pruebas el día 10 de diciembre del 2020, en la cual se recepcionó el interrogatorio del Ingeniero civil Pablo Emilio Castellanos Garzón y se incorporaron pruebas allegadas por el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca y la ANI (fls. 600 a 602).

### **Alegatos de Conclusión**

Mediante auto del 22 de octubre de 2021, se corrió traslado para alegar de conclusión, dentro del término los apoderados de Vía 40 Express S.A.S., del Departamento del Tolima y del Municipio de Carmen de Apicalá, allegaron escrito, tal y como se aprecia en constancia secretarial visible en la carpeta 17 del expediente digital.

### **Parte demandante.**

No alegó de conclusión.

### **Parte demandada.**

#### **Departamento del Tolima.**

Hace un recuento de los contratos y los actos administrativos que ha emitido mediante los cuales ha procurado la realización de obras para la rehabilitación de la vía objeto de la presente acción, así como la construcción del nuevo puente sobre el Rio Sumapaz, entre ellas destaca el contrato Nro. 1797 del 20 de agosto del 2021, cuyo objeto es contratar la obra de rehabilitación de la vía Carmen de Apicalá - sector el paso y obras de mitigación de riesgo por deslizamientos de puntos críticos municipio Carmen de Apicalá en el Departamento del Tolima, el cual tiene como acta de inicio el 10 de noviembre del 2021 con un plazo de ejecución de 16 meses contados a partir del acta de inicio, previo perfeccionamiento y legalización.

De igual forma, asegura que mediante resolución Nro. 0386 del 7 de septiembre de 2021, se adjudicó la interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental al contrato de obra Nro. 1797.

Por lo que solicita se declare el cumplimiento por parte del Departamento del Tolima y la terminación del proceso, emitiendo un pronunciamiento favorable para esta entidad (carpeta 13 del expediente digital).

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

### **Parte Vinculada.**

#### **Municipio de Carmen de Apicalá Tolima.**

A través de apoderado ratifica lo expuesto en la contestación de la demanda, asegura que la vía El Paso y el puente que allí se encuentra son del orden departamental, por lo cual no le corresponde al municipio del Carmen de Apicalá realizar el mantenimiento que vulnera los derechos colectivos cuyo amparo se invoca, de igual modo señala que el municipio ha realizado las gestiones correspondientes para que el Departamento del Tolima lleve a cabo la reparación de esta vía, con el fin de que se garantice el bienestar de los habitantes que concurren allí diariamente (carpeta 15 del expediente digital).

#### **Vía 40 Express S.A.S.**

Ratifica mediante apoderado lo expuesto en la contestación de la demanda, además asegura que el puente "Los Amigos" está por fuera del alcance del contrato de concesión, pues el objeto y alcance del mismo es aplicable únicamente a la red vial primaria que conecta Bogotá con Girardot, por lo que no se puede exigir obligación alguna de parte de esta compañía sobre dicha vía secundaria ni sobre el puente vehicular que hace parte de la misma (expediente digital, archivo 11).

#### **Departamento de Cundinamarca, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI- y el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca.**

No alegaron de conclusión.

### **Consideraciones**

#### **Competencia.**

Es competente este Despacho para abordar el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en el artículo 15 y 16 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 155 del C. de P.A. y de lo C.A.

#### **Problema jurídico.**

El presente asunto se contrae a resolver ¿Si el Departamento del Tolima y las entidades vinculadas Departamento de Cundinamarca, ICCU, ANI, Municipio de Carmen de Apicalá y Vía 40 Express S.A.S., son responsables por la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad pública, contemplados en el artículo 4 literales d) y g) de la ley 472 de 1998, o si por el contrario de acuerdo con el material probatorio no se ha incurrido en vulneración alguna o se está ante un hecho superado?

Para resolver el anterior problema jurídico se presentan las siguientes tesis:

#### **Tesis Parte Demandante**

Debe declararse la responsabilidad del ente accionado y de las vinculadas, como quiera que se han vulnerado los derechos colectivos al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad pública, contemplados en el artículo 4 literales d) y g) de la ley 472 de 1998 de la comunidad del Municipio de Carmen de Apicalá, por el deterioro y mal estado de la vía el paso Carmen de Apicalá, así como del puente "los amigos" ubicado en ese sector,

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

propiciando que se generen situaciones propensas a accidentes así como la imposibilidad de transitar por el lugar.

### **Tesis Parte Demandada**

#### **Departamento del Tolima.**

Debe declararse el cumplimiento por parte de esta entidad y la terminación del proceso, como quiera que se han adelantado todas las gestiones pertinentes para el mantenimiento de la vía y su recuperación, conforme las pruebas allegadas al plenario.

### **Tesis de las entidades vinculadas**

#### **Municipio de Carmen de Apicalá.**

Señala que tanto el puente del sector El Paso como la vía Carmen de Apicalá - Girardot, son del orden departamental, por lo tanto no le corresponde al municipio del Carmen de Apicalá realizar el mantenimiento de dicha vía, por lo que debe exonerarse de responsabilidad.

#### **Departamento de Cundinamarca.**

Sostiene que la vía que comunica el Carmen de Apicalá con Girardot hace parte de la red secundaria, siendo del orden departamental y está a cargo del Departamento del Tolima, por lo tanto no le asiste responsabilidad alguna en la presente acción.

#### **Agencia Nacional de Infraestructura ANI.**

Atendiendo al marco de sus competencias legales no ha vulnerado derecho colectivo alguno invocado por la parte actora, pues no se ha incurrido en ninguna de las conductas que sirven de sustento a sus pretensiones, ya que es a las autoridades municipales y departamentales quienes les corresponde el desarrollo de la infraestructura vial objeto de la presente acción.

#### **Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca.**

Indicó que el corredor vial objeto del amparo solicitado pertenece y se encuentra a cargo del Departamento del Tolima, razón por la cual no está facultado para pronunciarse sobre el mantenimiento del puente Los Amigos.

#### **Vía 40 Express S.A.S.**

Manifiesta que el contrato de concesión Nro. 4 del 18 de octubre del 2016 es aplicable únicamente a la red primaria que conecta a Bogotá con Girardot, de modo que el mismo no sería de alcance para el Puente Los Amigos, ni de la vía que conduce a este, ya que las mismas son de la red secundaria, motivo por el cual esta compañía no tiene ningún tipo de obligación o responsabilidad con las pretensiones de la presente acción.

### **Tesis del Despacho**

Conforme al material probatorio allegado, debe declararse parcialmente el hecho superado frente a la vía El Paso - Carmen de Apicalá - Girardot, ya que en la actualidad se suscribió contrato de obra con el fin de rehabilitar tal vía y realizar las obras de mitigación del riesgo por deslizamiento en puntos críticos, sin embargo frente al puente "Los Amigos" ubicado en el sector el paso, aunque se suscribió el convenio interadministrativo Nro. 919 del 26 de junio del 2020 entre

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

los Departamentos de Tolima, Cundinamarca y el INVIAS, a la fecha no se ha acreditado que se haya dado inicio a obras a fin de construir o rehabilitar el puente para su tránsito y libre circulación, por lo que en tal aspecto se hace necesario amparar los derechos colectivos al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad pública, cuyo amparo invoca la parte demandante.

### **Marco Jurídico y Normativo de la Acción Popular.**

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. Con dicha acción se busca que la comunidad afectada disponga de un mecanismo jurídico de forma rápida y sencilla para la protección de sus derechos.

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 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 un 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.

Es de resaltar que de conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, se le dio protección constitucional a los derechos e intereses colectivos.

El mencionado artículo señala:

*“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares 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 y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

*También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.*

*Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”*

De esta forma, la Ley 472 de 1998 reguló las acciones populares, desarrollando de esta forma el artículo 88 constitucional. El artículo 2 de la mencionada ley describe las acciones populares así:

*“Artículo 2. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

*Las acciones populares se ejercen 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.”*

Por su parte, el artículo 4° *ibídem* de manera enunciativa señala los derechos e intereses colectivos protegidos por la acción popular, y en sus literales a), d), g) y h) establecen:

*“Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;*
- b) La moralidad administrativa*
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. (...)*
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.*
- e) La defensa del patrimonio público.*  
*(...)*
- g) La seguridad y salubridad pública.*
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;*  
*(...)”*

#### **De los Derechos Colectivos Vulnerados: alcance y núcleo esencial.**

Como se indicó, según el artículo 2 de la ley 472 de 1998 las acciones populares *“Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.”*

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

Respecto de la noción de derechos e intereses colectivos, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos: “(...), los derechos e intereses colectivos pueden definirse como aquellos derechos que pertenecen a la comunidad y que tienen como finalidad garantizar que las necesidades colectivas se satisfagan<sup>2</sup>.

(...).

*Así las cosas, los derechos o intereses colectivos aluden en estricto sentido a un interés particular predicable de un determinado grupo, como por ejemplo, las asociaciones de vecinos o de defensores del medio ambiente. Por el contrario, los intereses o derechos difusos son aquellos respecto de los cuales no es posible predicar titularidad individual o grupal, sino comunal, noción considerada cercana al concepto de interés público; así, por ejemplo, los intereses de un conjunto de propietarios ribereños que potencialmente pueden verse afectados por los desperdicios tóxicos que una empresa deposite en el río, serán intereses difusos<sup>3</sup>.*

(...).

*Por su parte, esta Corporación ha querido acoger esta distinción doctrinal, señalando que los intereses o derechos difusos son aquellos que no están en cabeza de una asociación que los proteja, mientras los colectivos sí lo están<sup>4</sup>.*

*No obstante lo anterior, la propia Corte Constitucional ha establecido que dicha diferenciación doctrinaria carece de relevancia constitucional en el caso colombiano. En este sentido, se ha reiterado que “la Constitución de 1991 no distingue como lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término “colectivos”. Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común”<sup>5</sup>.”<sup>6</sup>*

Del escrito de la demanda se infiere que los derechos colectivos cuyo amparo deprecia el demandante como amenazados o vulnerados son los siguientes: “El goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad públicas”.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-254 de 1993. M.P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 17 de marzo de 2000, Expediente A.P-019, C.P.: OLGA INÉS NAVARRETE.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencias C-215 de 1999 y C-569 de 2004.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Radicado Nro. 25000-23-24-000-2011-00031-01(AP), sentencia del 13 de junio de 2013.

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

**i) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, Literal d), Art. 4 Ley 472 de 1998.**

El goce al espacio público está instituido en el artículo 82 de la Constitución Política de la siguiente manera: *“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.”*

De conformidad con la Ley 9 de 1989 *“por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.”*, artículo 5º *“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.*

*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.*

Por su parte, el artículo 6º *ibídem* indica que *“El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo intendencial, por iniciativa del alcalde o intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes.*

*El retiro del servicio de las vías públicas continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes. Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.”*

Por su parte, el Decreto 1504 de 1998 *“Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”* en su artículo 3º establece que el espacio público comprende, entre otros aspectos, los siguientes: *“a. Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo; b. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público; c. Las áreas requeridas*

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

*para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Decreto.”*

Además, según el artículo 5º, el espacio público está conformado por el conjunto de elementos constitutivos y complementarios.

El mismo decreto en el artículo 7º indica, para efectos del espacio público en los planes de ordenamiento territorial que *“El espacio público es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial.”*

**ii) La seguridad y salubridad pública, Literal g), Art. 4 Ley 472 de 1998:**

En relación con el derecho colectivo a la seguridad pública, se reconoce como un concepto que rodea el orden público como obligación del estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad, tema sobre el cual existen varios pronunciamientos, de los cuales se destaca el siguiente:

*“Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiéndolo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas (...)”<sup>7</sup>.*

En cuanto al derecho a la salubridad pública el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia establece que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Por su parte, el artículo 564 del Código Sanitario señala que le corresponde al Estado como regulador de la vida económica y orientador de las condiciones de salud, dictar las disposiciones necesarias para una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

**De la carencia actual de objeto por hecho superado.**

El fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto se ha fundamentado por vía jurisprudencial, en la existencia de un daño consumado o de un hecho superado.

En cuanto al hecho superado, la Corte Constitucional<sup>8</sup> ha afirmado que el mismo tiene lugar cuando:

*“por la acción u omisión (...) del obligado, se supera la afectación de tal manera que ‘carece’ de objeto el pronunciamiento del juez. (...)”*

---

<sup>7</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-540 de 2007, M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

*En efecto, si lo pretendido con la acción de tutela era una orden de actuar o dejar de hacerlo y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sucede lo requerido, es claro que se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos constitucionales fundamentales o, lo que es lo mismo, porque se satisface lo pedido en la tutela, siempre y cuando, se repite, suceda antes de proferirse el fallo, con lo cual 'la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío.*

El Consejo de Estado ha adoptado idéntico criterio para evaluar si el fenómeno de carencia actual de objeto se ha presentado o no en el curso de una acción popular, la Sección Primera de esa Corporación, reiteró la jurisprudencia sentada desde 2003<sup>9</sup>, según la cual este tiene lugar ante las siguientes circunstancias: i) la primera de ellas, cuando quiera que se ha superado la afectación de los derechos e intereses colectivos y no es procedente ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior, por no ser ya necesario; o ii) cuando acaece un daño consumado y no es posible acudir a la restitución. Cuando tales supuestos se presentan, la orden judicial sería inocua, por lo cual deben denegarse las pretensiones.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que mientras permanezcan vigentes los hechos que han dado lugar a la interposición de la demanda, no se configura el fenómeno de la carencia de objeto<sup>10</sup>. Lo anterior ocurre por ejemplo, cuando la autoridad administrativa ha adelantado alguna actuación tendiente a la superación de la situación que ocasiona la vulneración o amenaza de los derechos, sin que ello implique que cesó la conducta o los hechos que dieron lugar al reclamo de amparo de dichos derechos.

Respecto a la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, la Sección Primera del Consejo de Estado reiteró en sentencia reciente<sup>11</sup> el criterio proferido en la sentencia del 25 de agosto de 2016<sup>12</sup>, y expuso el siguiente criterio:

***“6.3. La carencia de objeto por hecho superado en acción popular***

*En relación con el fenómeno del hecho superado, esta Corporación ha puesto de presente que:*

*“(…) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares se “ejercen 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”, de lo cual se deduce, que la orden de proteger los derechos colectivos supone la existencia de las circunstancias que los amenazan o vulneran; **pues si éstas***

<sup>9</sup> Consejo de Estado, sentencia de 27 del marzo de 2003, M.P. DARÍO QUIÑONES PINILLA.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia T-366 de 1999, M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. En aquella oportunidad, la Sala de Revisión de Tutelas determinó que en el caso bajo estudio no se había configurado la carencia actual de objeto, por cuanto el Seguro Social, al momento del fallo, sólo había procedido a expedir una orden escrita para la práctica del examen requerido por la accionante, pero la misma seguía a la espera, de manera que la vulneración de su derecho a la salud no había cesado.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado Nro. 15001-23-33-000-2016-00503-01 (AP) del 4 de abril del 2019.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado Nro. 08001-23-33-000-2013-00118-01(AP), M.P. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS.

***han desaparecido, desaparece también la causa que da lugar a dicha protección. No es posible hacer cesar la amenaza o vulneración de un derecho colectivo, si éstas han dejado de existir; tampoco lo es restituir las cosas al estado anterior, en tanto que, la ausencia de dichas circunstancias, supone, precisamente, que las cosas volvieron a su estado anterior sin necesidad de la orden judicial.***

*Así como la prosperidad de las pretensiones en una acción popular depende de lo acreditado por la parte demandante en el proceso, **la orden de proteger los derechos colectivos sólo puede proferirse cuando, al momento de dictar sentencia, subsisten las circunstancias**, que a juicio de los actores, vulneran o amenazan tales derechos, pues de lo contrario el fundamento fáctico y jurídico de dicha orden judicial habría desaparecido, y su objeto -que es, precisamente, la protección de los derechos colectivos- ya se habría logrado, generándose, de esta manera, una sustracción de materia .*

***Siendo ello así, si en el curso del proceso desaparecen las circunstancias que amenazan o vulneran el derecho colectivo, no es posible ordenar su protección en la sentencia, pues tal decisión sería inocua y alejada de la realidad***<sup>13</sup>.

De otro lado, la Sección Primera respecto del mismo asunto, ha señalado lo siguiente:

*"(...) la carencia de objeto por haberse superado el hecho vulnerador que originó la acción, se da cuando se comprueba **que entre la presentación de ésta y el momento de dictar el fallo cesó la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se había solicitado** y, en tal circunstancia, ya no será necesaria la orden de protección, pero en todo caso, **debe el juez declarar que la mencionada amenaza o vulneración existió pero desapareció**"*<sup>14</sup>.

*En consecuencia, en el evento en que cese la vulneración del derecho colectivo como consecuencia del ejercicio de la acción popular, no resulta procedente denegar de plano las pretensiones, sino que, por el contrario, el juez de conocimiento deberá declarar la vulneración de los derechos colectivos y precisar que se puso fin a la transgresión del derecho colectivo cuyo amparo se perseguía."*

### **Del material probatorio.**

-Petición del 2 de diciembre de 2014, por medio de la cual el presidente de asojustas del municipio de Carmen de Apicalá solicitó al Departamento del Tolima destinara recursos para realizar obras sobre el puente ubicado sobre el río sumapaz en el sector El Paso, además de un tramo de la carretera (fl. 4).

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de febrero de 2004, Radicación No. 19001-23-31-000-2002-1700-01(AP), Consejero Ponente: ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 29 de agosto de 2013, Radicado Nro. 25000-23-24-000-2010-00616-01(AP), Consejero Ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

- Petición del 30 de marzo de 2016, suscrita por el presidente de asojustas del municipio de Carmen de Apicalá dirigida a la vicepresidencia de la República solicitando intervención para la reconstrucción del puente vehicular en el sector El Paso que permite la comunicación de Carmen de Apicalá con Girardot (fl. 5).
- Petición del 12 de enero del 2016, con la cual el presidente de asojustas del municipio de Carmen de Apicalá informa al Departamento del Tolima nuevamente sobre el mal estado del puente “Los Amigos” ubicado en el sector El Paso de la vía que comunica a Carmen de Apicalá con Girardot (fls. 6 a 7).
- Petición del 8 de marzo del 2016, a través de la cual la comunidad del municipio de Carmen de Apicalá solicitó al Departamento del Tolima intervención para reparar la vía del sector El Paso del municipio y además la reparación del puente “Los Amigos” sobre el río sumapaz (fls. 8 a 9).
- Oficio Nro. 0817 del 13 de mayo del 2016, a través del cual la Secretaría de Infraestructura y Hábitat del Departamento del Tolima emite respuesta frente a la solicitud de reparación de la vía Carmen de Apicalá sector El Paso (fl. 12).
- Petición del 18 de octubre del 2017, a través de la cual los accionantes peticionan nuevamente la intervención del Departamento del Tolima por las condiciones de deterioro que presenta la vía El Paso y el puente “Los Amigos” ubicado en el sector (fls. 14 a 16).
- Oficio Nro. 1247 del 10 de abril del 2018, por medio del cual la Secretaría de Infraestructura y Hábitat del Departamento del Tolima, indicó que no se ha realizado mantenimiento del puente “Los Amigos” del sector El Paso, porque no existe dentro del inventario de la red vial a cargo del Departamento, sin embargo, asegura que atendiendo a su ubicación es competencia tanto del Departamento del Tolima como el de Cundinamarca, por lo que adelantó gestiones para comprobar el estado actual del puente (fls. 77 a 79).
- Oficio Nro. 4044 del 14 de diciembre del 2017, a través del cual el Departamento del Tolima emitió respuesta a los actores, señalando que la vía Carmen de Apicalá – Girardot es red primaria, cuya competencia es del INVIAS, a su vez que el puente “Los Amigos” al ser competencia de dos Departamentos Tolima y Cundinamarca, no puede ser intervenido de manera directa sino conjunta (fls. 80 a 81).
- Informe técnico Puente “Los Amigos” del 14 de febrero del 2018, realizado por la Secretaría de Infraestructura y Hábitat del Departamento del Tolima, en el que se concluye que debe ser demolido y reemplazado por un nuevo puente (fls. 92 a 100).
- Informe de visita realizado por el Departamento de Cundinamarca al puente “Los Amigos” que se realizó de manera conjunta en enero del 2015 con la Secretaría de Infraestructura del Departamento del Tolima, concluyendo el mal estado de la estructura (fls. 131 a 138).
- Oficio Nro. 569 del 27 de noviembre del 2017, por medio del cual el alcalde del Municipio de Carmen de Apicalá informa el Gobernador del Departamento del Tolima del estado de deterioro en que se encuentra la vía en el sector El Paso, exponiendo a grave peligro a los transeúntes, por lo que solicita su intervención y reparación (fl. 150).
- Inventario de la Secretaría de Planeación del Municipio de Carmen de Apicalá, que da cuenta del mal estado de la vía del sector El Paso del municipio de Carmen de Apicalá (fls. 151 a 156).
- Acta de reunión del 13 de diciembre del 2011 del Secretario de Planeación del Municipio de Carmen de Apicalá, ingeniero y topógrafo del Departamento del Tolima, en la que se da cuenta de la visita técnica realizada a la vía El Paso del

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

municipio de Carmen de Apicalá para verificar el estado del puente “Los Amigos” (fls. 157 a 158).

-Acta de reunión del consejo municipal de gestión del riesgo del Carmen de Apicalá Nro. 009 del 1 de diciembre del 2017, , en la que se concluyó la necesidad de cerrar el paso del puente, realizando la señalización pertinente, evitando el paso vehicular y restricción de peatones, de monitorear todos los días la estructura, solicitar la presencia constante de la Policía de carreteras (fls. 160 a 162).

-Oficio Nro. 1760 del 24 de mayo del 2018, en el que se da respuesta de parte de la Secretaría de Infraestructura y Hábitat del Departamento del Tolima al alcalde del Municipio de Carmen de Apicalá, respecto de la intervención de la vía sector El Paso (fls. 211 a 212).

-Oficio del 15 de mayo del 2017, por medio del cual el alcalde del Municipio de Carmen de Apicalá solicita recursos para el mejoramiento y mantenimiento de un tramo de la vía El Paso (fl. 214).

-Resolución Nro. 0006096 del 21 de diciembre del 2017, por la cual se expide la categorización de las vías conforme al Sistema Nacional de Carreteras o red vial nacional correspondientes al Departamento del Tolima, en la que se da cuenta que la vía El Paso Carmen de Apicalá es del segundo orden (fls. 243 a 245).

-Informe técnico del 19 de noviembre del 2018, realizado por la Secretaría de Infraestructura y Hábitat del Departamento con el fin de identificar puntos críticos de la vía El Paso de Carmen de Apicalá, con el que se recomienda rehabilitar la vía así como instalar señales de tránsito para informar a la comunidad para evitar poner en riesgo la vida de los usuarios o transeúntes (fls. 267 a 282).

-Informe técnico de al vía El Paso Carmen de Apicalá - Melgar - Ricaurte - Girardot elaborado por el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Tolima de noviembre del 2018, con el que se da cuenta del deterioro de la vía en mención y del puente “Los Amigos” y de la instalación de manera provisional de señales preventivas, informativas y reglamentarias que permiten dar cumplimiento a la medida cautelar decretada dentro de la presente acción constitucional, describiendo el mal estado de la vía, inhabilitación del puente y existencia de un desvío provisional (fls. 284 a 290).

-Oficio Nro. CSI-ANI-OBRA-0775 del 13 de noviembre del 2018 suscrito por el Consorcio Seg-Incoplan, por medio del cual se informa que el puente “Los Amigos” no hace parte de la vía nacional concesionada bajo el esquema APP Nro. 4 del 18 de octubre del 2016, que une a los departamentos de Tolima y Cundinamarca cruzando sobre el río Sumapaz (fls.310 a 313).

-Resolución Nro. 0297 del 31 de mayo del 2019, por medio de la cual se adjudicó el contrato de consultoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para la realización de los estudios y diseños de la rehabilitación vial y la mitigación del riesgo en zonas inestables del sector El paso al proponente Consorcio Diseños Carmen (fls. 472 a 473).

-Contrato de consultoría Nro. 1345 del 17 de junio del 2019 suscrito entre el Departamento del Tolima y el Consorcio Diseños Carmen, que tiene como objeto la realización de los estudios y diseños de la rehabilitación vial y la mitigación del riesgo en zonas inestables del sector El Paso del municipio de Carmen de Apicalá (fls. 474 a 489).

-Convenio interadministrativo Nro. 919 del 2020, suscrito el día 26 de junio del 2020 entre los Departamentos del Tolima y Cundinamarca y el INVIAS con el objeto de unir esfuerzos para realizar estudios y diseños puente sobre el río

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

sumapaz, puente el paso, con un plazo de 15 meses contados a partir de la suscripción del convenio (fl. 524 CD Room).

-Informe de inspección visual del puente “Los Amigos” que comunica el Departamento de Cundinamarca con el Tolima, realizado por el ingeniero civil Carlos Vallecilla asesor de puentes del Departamento de Cundinamarca, con el que se da cuenta del mal estado actual, conforme a las fotografías allegadas como anexos al informe y además se recomienda la construcción del puente (fls. 592 a 595).

-Informe del INVIAS en el que se advierte el mal estado crítico con riesgo de colapso del puente “Los Amigos”, por lo que sugieren prohibición del paso vehicular con el fin de propender por la seguridad vial de los usuarios y la comunidad en general (fl. 613 vto.).

-Diligencia judicial virtual en la que se recibió la declaración del ingeniero civil Pablo Emilio ante el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito judicial de Ibagué, el día 10 de diciembre del 2020, expuso que la construcción del puente “Los Amigos” se hizo por parte del Ejército Nacional - Batallón de Ingenieros Militares de Tolemaida, no hace parte del inventario del INVIAS ni del Departamento de Cundinamarca, asegura que la construcción y diseño del muro aledaño al puente no estuvo a cargo del Departamento de Cundinamarca. Asegura que el puente requiere una nueva construcción no una reparación, conforme al nuevo régimen de puentes (fl. 599 – CD-Room).

-Resolución Nro. 270 del 22 de julio del 2021, por medio de la cual se adjudica el contrato de obra que tiene por objeto la rehabilitación de la vía Carmen de Apicalá sector El Paso y obras de mitigación de riesgo por deslizamientos de puntos críticos (carpeta 7 del expediente digital).

-Contrato Nro. 1797 del 30 de agosto del 2021, que tiene como objeto contratar la obra de rehabilitación de la vía Carmen de Apicalá sector El Paso y obras de mitigación de riesgo por deslizamientos de puntos críticos Municipio de Apicalá en el Departamento del Tolima por valor de \$22.998.992.954 celebrado entre el Departamento del Tolima y Consorcio Carmen de Apicalá (anexo de los alegatos de conclusión carpeta 13 del expediente digital).

-Acta de inicio del contrato Nro. 1797 del 10 de noviembre del 2021 (carpeta 18 expediente digital).

### **Caso concreto.**

Corresponde al Despacho determinar si acorde con lo probado en el proceso, la entidad territorial demandada y las vinculadas, han vulnerado los derechos colectivos al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad pública, cuya protección se pide por los señores Jaime Forero Majbub y Jairo Pinzón Martínez, en nombre de la comunidad del Municipio de Carmen de Apicalá, con ocasión del deterioro en el que se encuentran la vía El Paso del Municipio de Carmen de Apicalá y el puente “Los Amigos” ubicado sobre río Sumapaz.

Dentro del presente asunto, la parte actora acreditó que desde el año 2014 a través del presidente de asojustas del Municipio de Carmen de Apicalá, se venía solicitando la intervención del Departamento del Tolima frente a la problemática en mención, por lo que el Departamento del Tolima a través de la Secretaría de

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

Infraestructura y Hábitat, realizó las siguientes gestiones conforme a las pruebas allegadas al expediente:

-Informe técnico del 14 de febrero del 2018, en el que se indicó luego de una inspección realizada al puente "Los Amigos", que era necesaria su demolición y reemplazo, pero que la intervención debía ser en conjunto con el Departamento de Cundinamarca, por encontrarse en límites entre estos dos entes territoriales (fls. 92 a 100).

-Informe técnico del 19 de noviembre del 2018, con el que se recomienda rehabilitar la vía El Paso, así como instalar señales de tránsito para informar a la comunidad y evitar poner en riesgo la vida de los usuarios o transeúntes (fls. 267 a 282).

-Informe técnico de la vía El Paso Carmen de Apicalá - Melgar - Ricaurte - Girardot, elaborado por el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Tolima de noviembre del 2018, con el que se da cuenta del deterioro de la vía en mención y además del puente "Los Amigos", así como de la instalación de manera provisional de señales preventivas, informativas, describiendo el mal estado de la vía, inhabilitación del puente y existencia de un desvío provisional (fls. 284 a 290).

Con base en la prueba documental mencionada, sin duda para el Despacho se encuentra acreditado el mal estado tanto de la vía Carmen de Apicalá sector El Paso, como del puente denominado "Los Amigos", por lo que en principio la vulneración a los derechos colectivos deprecada por los actores en nombre de la comunidad del Municipio del Carmen de Apicalá resulta demostrada, sin desconocer la gestión que de antaño viene adelantando el Departamento del Tolima a través de la Secretaría de Infraestructura y Hábitat.

También se tiene por acreditado conforme a la prueba documental allegada, que la vía El Paso conforme a la Resolución Nro. 0006096 del 21 de diciembre del 2017, por la cual se expide la categorización de las vías conforme al Sistema Nacional de Carreteras o red vial nacional correspondientes al Departamento del Tolima (fls. 243 a 245), es del **segundo orden** y en consecuencia su mantenimiento corresponde al Departamento del Tolima.

En ese orden, se aprecia que con ocasión de la presente acción constitucional, tanto las partes implicadas como el señor Agente del Ministerio Público, adelantaron mesas de trabajo que permitieron sin duda la suscripción del contrato de obra Nro. 1797 del 30 de agosto del 2021, que tiene por objeto la rehabilitación de la vía Carmen de Apicalá sector El Paso y obras de mitigación del riesgo por deslizamientos de puntos críticos Municipio del Carmen de Apicalá en el Departamento del Tolima con un plazo de ejecución de 16 meses, contados a partir del acta de inicio, que se firmó el pasado 10 de noviembre del 2021.

Bajo tal egida, lo cierto es que durante el transcurso de la acción popular fueron superados parcialmente los hechos que le sirvieron de fundamento, por cuanto se suscribió el contrato de obra Nro. 1797, por medio del cual se da inicio a las obras de rehabilitación de la vía Carmen de Apicalá sector El Paso, lo que responde íntegramente a la petición que años atrás venía haciendo la comunidad del Municipio de Carmen de Apicalá al Departamento del Tolima, frente a la vía El Paso.

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

No obstante, se hace necesario requerir al Departamento de Tránsito y Transporte del Departamento del Tolima y a la Secretaría de Tránsito del Municipio de Carmen de Apicalá, con el fin de que se realicen un informe técnico sobre el cierre de la vía en mención para la construcción de la obra contratada, las señales de tránsito a instalar y las vías alternas que podrán usarse por parte de los transeúntes y usuarios de la vía, el cual deberá ser remitido en un término de 5 días siguientes a la presente sentencia.

Pese a lo anterior, no ocurre lo mismo con el puente “Los Amigos”, pues en la actualidad y producto de las mesas de trabajo celebradas entre las partes y el Procurador Delegado, se suscribió el convenio interadministrativo Nro. 919 del 26 de junio del 2020 (fl. 524 CD Room), entre los Departamentos de Tolima, Cundinamarca y el INVIAS, con el fin de realizar estudios y diseños del puente sobre el río sumapaz, obligándose los entes territoriales a permitir al INVIAS la intervención de la infraestructura necesaria para el desarrollo del convenio y recibir al término de la ejecución los estudios y diseños necesarios para la construcción del puente, ya que por su avanzado deterioro y según se concluyó en el informe técnico realizado por la secretaria de Infraestructura y Hábitat del Departamento del Tolima (fls. 92 a 100) y lo corroboró el ingeniero Pablo Emilio Castellanos Garzón en la diligencia de declaración rendida en este Despacho, el puente debe ser demolido y reemplazado por uno nuevo.

Sin duda, los Departamentos tienen como objetivo el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio, lo cual puede lograr a través de la construcción de obras que demanden o soliciten el progreso local y el desarrollo de su territorio.

La Ley 9 de 1989<sup>15</sup> en el artículo 5º definió en un sentido amplio el concepto de espacio público de la siguiente manera: “**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.**

*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.”*

---

<sup>15</sup> “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.”

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

De conformidad con lo anterior, las áreas requeridas para la circulación peatonal y vehicular constituyen espacio público.

La materialización del derecho al goce del espacio público requiere del libre acceso a dicho entorno y de condiciones óptimas que lo posibiliten, por tanto, su efectivo uso y goce, no se garantiza cuando estos espacios están deteriorados.

Como se demostró, con los informes de inspección visual del puente “Los Amigos” que comunica el Departamento de Cundinamarca con el Tolima, realizado por el ingeniero civil Carlos Vallecilla asesor de puentes del Departamento de Cundinamarca (fls. 592 a 595) y del INVIAS (fl. 613 vto.), el puente “Los Amigos” presenta un estado crítico con riesgo de colapso, por lo que sugieren prohibición del paso vehicular con el fin de propender por la seguridad vial de los usuarios y la comunidad en general, razón por la cual considera el Despacho que existe la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público y seguridad pública de la comunidad residente y los transeúntes en ese sector, por cuanto es evidente que el uso y goce de la vía, en este caso el puente, está limitado precisamente por la condición de la misma.

Ahora bien, como existe un convenio interadministrativo suscrito entre dos departamentos Tolima y Cundinamarca, considera el Despacho que dentro del marco de sus competencias, deben colaborar de manera armónica para asegurar el goce del espacio público y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública a todos los habitantes de sus territorios.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que el plazo pactado para la elaboración de los estudios y diseños del puente del convenio interadministrativo Nro. 919 feneció, se ordenará suscribir a los Departamentos del Tolima y Cundinamarca en conjunto con el INVIAS en un plazo de 30 días siguientes a la notificación de la presente sentencia, el acta de recibo y entrega final de los estudios y diseños y la vía o franja de terreno intervenidas con ocasión del contrato de consultoría celebrado con el INVIAS, conforme se pactó en el parágrafo de la cláusula segunda del referido convenio.

Aunado a lo anterior, se ordena a los Departamentos del Tolima y Cundinamarca, adelanten las gestiones administrativas, presupuestales y técnicas necesarias tendientes a lograr la construcción o rehabilitación del puente “Los Amigos”, conforme a los estudios y diseños realizados por el INVIAS, producto del convenio interadministrativo Nro. 919 del 2020, para lo cual deberán presentar al Despacho copia de los contratos que se suscriban para tal fin.

Así mismo se ordena al Departamento del Tolima y Cundinamarca, rindan un informe técnico al Despacho en el término de 20 días siguientes, con el que se dé cuenta de la implementación de señales de tránsito preventivas e informativas a la comunidad, las razones de la necesidad de cierre del puente y se elabore un plan de acción tendiente a dar una ruta alterna mientras se da solución definitiva a la construcción del puente; además se mantenga constante vigilancia de parte de la

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

policía de carreteras o tránsito en la zona para dar vías alternas a los usuarios de la ruta enunciada.

Se ordena al Departamento del Tolima y Cundinamarca, rendir informes trimestrales sobre el cumplimiento de lo ordenado en la presente sentencia.

De acuerdo con lo expuesto, deberán declararse no probadas las excepciones de *falta de legitimación en la causa por la pasiva* formuladas por los Departamentos de Cundinamarca y Tolima, como quiera que les resulta imputable la falta de mantenimiento del puente “Los Amigos”, pues se constituye en una estructura limítrofe para los dos entes territoriales de manera que deben propender por asegurar a las comunidades de sus respectivos territorios el disfrute y uso del mismo. Bajo la misma argumentación se declarará no probada la excepción de *falta de demostración de los presupuestos sustanciales para la procedencia de la acción y ausencia de nexos causal*, formulada por el Departamento de Cundinamarca.

Como quiera que del análisis probatorio efectuado en esta providencia no es viable imputar responsabilidad a las entidades vinculadas Municipio de Carmen de Apicalá, ANI, ICCU y Vía 40 Express S.A.S., se declararán probadas las excepciones de *falta de legitimación en la causa por pasiva e Inexistencia de vulneración*, formuladas por el ICCU; *falta de legitimación en la causa por pasiva, Incumplimiento procesal de onus probandi incumbit actori - al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda su acción y La Agencia Nacional de Infraestructura no ha vulnerado los derechos colectivos invocados*, formuladas por la ANI; *Improcedibilidad de la acción popular por ausencia de vulneración o amenaza de derecho colectivo por parte de Vía 40 Express S.A.S. y falta de legitimación en la causa por pasiva - naturaleza de Vía 40 Express S.A.S.*, formuladas por Vía 40 Express S.A.S

En relación con la excepción *genérica*, que propusieron las vinculadas ANI y Vía 40 Express S.A.S. se indica que es un predicamento antitécnico que no es ninguna excepción, ya que es simplemente un deber funcional impuesto en el artículo 187 del C. de P.A. y de lo C.A., a los falladores de la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo para pronunciarse sobre cualquiera excepción que halle probada.

#### **Costas.**

Como quiera que en la presente acción constitucional se ventila un interés público, no habrá lugar a la condena en costas, tal y como lo regula el artículo 188 del C. de P.A. y de lo C.A. aplicable por expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

#### **Decisión**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué - Distrito Judicial del Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

## RESUELVE:

**PRIMERO:** Declarar no probadas las excepciones de *falta de legitimación en la causa por la pasiva*, formuladas por los Departamentos del Tolima y Cundinamarca y la de *falta de demostración de los presupuestos sustanciales para la procedencia de la acción y ausencia de nexos causal*, planteada por el Departamento de Cundinamarca.

**SEGUNDO:** Declarar probadas las excepciones de *falta de legitimación en la causa por pasiva e Inexistencia de vulneración*, formuladas por el ICCU.

**TERCERO:** Declarar probadas las excepciones de *falta de legitimación en la causa por pasiva, Incumplimiento procesal de onus probandi incumbit actori - al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda su acción y La Agencia Nacional de Infraestructura no ha vulnerado los derechos colectivos invocados*, formuladas por la ANI.

**CUARTO:** Declarar probadas las excepciones de *Improcedibilidad de la acción popular por ausencia de vulneración o amenaza de derecho colectivo por parte de Vía 40 Express S.A.S. y falta de legitimación en la causa por pasiva - naturaleza de Vía 40 Express S.A.S.*, formuladas por Vía 40 Express S.A.S.

**QUINTO:** Declarar configurado el hecho superado por carencia actual de objeto dentro de la acción popular en relación con las pretensiones tendientes a obtener la construcción o rehabilitación de la vía El Paso del Municipio de Carmen de Apicalá, conforme lo expuesto en la parte motiva de ésta sentencia

**SEXTO:** AMPARAR parcialmente los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia se ordena a los Departamentos del Tolima y Cundinamarca, adelanten las gestiones administrativas, presupuestales y técnicas necesarias tendientes a lograr la construcción o rehabilitación del puente "Los Amigos", conforme a los estudios y diseños realizados por el INVIAS, producto del convenio interadministrativo Nro. 919 del 2020, para lo cual deberán presentar al Despacho copia de los contratos que se suscriban para tal fin.

**SÉPTIMO:** REQUERIR al Departamento de Tránsito y Transporte del Departamento del Tolima y a la Secretaría de Tránsito del Municipio de Carmen de Apicalá, con el fin de que en un término de 20 días se realice un informe técnico sobre el cierre de la vía El Paso para la construcción de la obra contratada, las señales de tránsito a instalar y las vías alternas que podrán usarse de parte de los transeúntes y usuarios de la vía mientras finaliza la obra, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**OCTAVO:** ORDENAR a los Departamentos del Tolima y Cundinamarca en conjunto con el INVIAS, suscribir en un plazo de 30 días siguientes a la notificación de la presente sentencia, el acta de recibo y entrega final de los estudios y diseños y la vía o franja de terreno intervenidas con ocasión del contrato de consultoría celebrado con el INVIAS, conforme lo expuesto en la parte motiva.

Radicado: 73001-33-33-005-2017-00434-00  
Medio de control: Popular  
Demandante: Jaime Forero Majbub y otro  
Demandados: Departamento del Tolima y otros

**NOVENO: ORDENAR** a los Departamentos del Tolima y Cundinamarca, rindan un informe técnico dentro de los 20 días siguientes a esta providencia, con el que se dé cuenta de la implementación de señales de tránsito preventivas e informativas a la comunidad, las razones de la necesidad de cierre del puente y además se elabore un plan de acción tendiente a dar una ruta alterna mientras se da solución definitiva a la construcción del puente.

**DÉCIMO: ORDENAR** a los Departamentos del Tolima y Cundinamarca, se mantenga constante vigilancia de parte de la policía de carreteras o tránsito en la zona para dar vías alternas a los usuarios de tal ruta.

**DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR** a los Departamentos del Tolima y Cundinamarca, rendir informes trimestrales sobre el cumplimiento de lo ordenado en la presente sentencia.

**DÉCIMO SEGUNDO: SIN** condena en costas, conforme se expresó en la parte motiva de esta providencia.

**DÉCIMO TERCERO: NOTIFÍQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 203 del C. de P.A. y de lo C.A.

**Copíese, Notifíquese y Cúmplase<sup>16</sup>**  
**El Juez,**

  
**José David Murillo Garcés**

MAIL

---

<sup>16</sup> **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó y suscribió por los canales electrónicos oficiales del Juzgado Quinto Administrativo Oral del circuito de Ibagué y de la misma manera fue firmada.