



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, doce (12) de enero de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO	73001-33-33-006-2019-00303-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS (POPULAR)
ACCIONANTE:	JOSÉ MARÍA LEYTÓN HOLGUÍN
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ
ASUNTO:	VULNERACIÓN AL DERECHO A LA INTEGRIDAD Y USO COMÚN DEL ESPACIO PÚBLICO

I. ANTECEDENTES

Cumplidas las etapas previstas en la ley, procede el despacho a dictar el fallo que en derecho corresponda, no observando nulidad alguna que invalide lo actuado, dentro de la presente acción popular presentada por el señor **JOSE MARÍA LEYTON HOLGUÍN** contra el **MUNICIPIO DE IBAGUÉ – SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA**.

1. PRETENSIONES

Que se protejan los intereses colectivos de la comunidad del barrio Ricaurte parte alta y se ordene al municipio de Ibagué o a quien corresponda, construir un muro de contención y arreglar la vía peatonal ubicada en la Calle 14b No.6-33, de dicho barrio, debido a que las barandas que habían sido allí colocadas fueron hurtadas, y la comunidad quedó expuesta al peligro, dado el riesgo que tiene de caer al vacío que presenta una profundidad de aproximadamente 5 metros.

2. HECHOS

Los aspectos facticos señalados en la demanda son los siguientes:

2.1. *“En la vía peatonal ubicada en al calle 14b nro.6 a 33 del barrio Ricaurte parte alta bajando al barrio Avenida parte alta, el señor Alcalde dono ocho (8) metros de tubo para la instalación de una baranda con el fin de evitar que los transeúntes se fueran al vacío que tiene de hondo cinco (5) metros, el maestro que instalo la baranda puso un tubo delgado y mal pegado lo que dio lugar a que los dueños de lo ajeno se lo llevaran en las horas de la noche quedando en amenaza para todos los moradores y en especial para los niños que transitan a diario por el lugar para ir a estudiar corriendo el riesgo que a cualquier momento puedan caer al vacío, haciendo énfasis que ya han caído varias personas... Que, por donde pasa la vía tiene un largo de catorce (14) metros y la plaqueta que tiene de concreto se encuentra en el aire porque se ha ido devorando por debajo lo que tiene en amenaza a los*

moradores que están en la parte baja ya que tiene una longitud de cinco (5) metros de hondo y ya se fue una parte de la banca ...”

2.2 Que el 25 de junio de 2019, presentó petición ante la Alcaldía Municipal de Ibagué informando sobre el estado de la vía, empero, no obtuvo respuesta.

3. DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS COMO VULNERADOS

Derechos colectivos a la integridad y uso común del espacio público, y, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro de la oportunidad legal, la apoderada del municipio de Ibagué dio contestación a la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, en cuanto considera que el daño o la vulneración alegada no obedece a fallas en el servicio ni a la falta de servicio en que tuviera parte activa u omisiva el municipio de Ibagué.

Planteó como excepciones:

-INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN A CARGO DE LA ENTIDAD TERRITORIAL – MUNICIPIO DE IBAGUÉ: El argumento base de la excepción es que la narración fáctica no muestra la conducta activa u omisiva de la entidad que determine la configuración de una amenaza o vulneración a los derechos colectivos que invoca el accionante.

-INEXISTENCIA DE PRUEBA: Como fundamento de la excepción propuesta señaló que, el artículo 30 de la ley 472 de 1998 consagra que la carga de la prueba le corresponde al demandante, no obstante, en aquellos casos en que dicha obligación no pueda ser cumplida, le corresponde al juez impartir las órdenes necesarias para obtener el material probatorio que demuestren la afectación. En ese sentido, indicó que la demanda no cumple con el presupuesto de probar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos que invoca, y, tampoco se cuenta con elementos que permitan decretar pruebas para corroborar la vulneración alegada.

5. DE LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO Y PRUEBAS

Atendiendo a lo reglado en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el Juzgado convocó a las partes a la audiencia especial de pacto de cumplimiento para el día treinta (30) de octubre de dos mil veinte (2020), la cual fue declarada fallida en atención a que no se presentaron fórmulas de arreglo que conllevaran a superar las causas que dieron origen a la acción¹.

¹ ExpDigital,archivo13AudienciaPactoDeCumplimento20201030

Mediante auto adiado doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020) se abrió el proceso a pruebas, donde se tuvieron como tales las aportadas por las partes tanto en la demanda como en la respectiva contestación; se decretaron las pruebas solicitadas, y el Despacho en ejercicio de sus facultades legales decretó de oficio una prueba documental².

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

6.1 Demandante

Dentro del término para alegar de conclusión, el accionante refirió que la vía peatonal ubicada en la calle 14b No. 6ª 33 del barrio Ricaurte baja alta bajando al barrio avenida, crea un acceso rápido para las personas de los barrios Cerro gordo parte alta, Cerro gordo parte baja, la Gaitana, Venecia, la Primavera, y demás barrios aledaños, no obstante, el mal estado de la misma ha creado un riesgo para quienes transitan por dicho lugar, dado la posibilidad que tienen de caer al vacío.

Señaló que, de acuerdo con el material probatorio recaudado se demostró que el ente territorial no ha dado respuesta a las peticiones elevadas para solucionar la problemática de la vía, el mal estado de la vía peatonal, y el peligro que representa para la comunidad y que las fallas devienen de la construcción de misma.

Por consiguiente, solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda y como consecuencia se ordene la construcción de la obra en la dirección ya referida.

6.2 Parte Demandada

Empezó citando y transcribiendo apartes de la sentencia C 215-1999, para indicar que, no basta con imputar al municipio descuido, negligencia y falta de protección de algún derecho colectivo, sino que se debe probar el comportamiento del ente territorial en los hechos, en ese sentido, indicó que no existe en el expediente ni en los hechos narrados indicio de que el municipio de Ibagué haya generado la afectación de los derechos colectivos.

Seguidamente, reitera la necesidad de la prueba, e indica que si bien las pruebas recaudadas en el presente proceso dan cuenta de la existencia de un paso peatonal sin elementos de seguridad, también es que las barandas colocadas por el municipio fueron hurtadas, adicional a ello, las escaleras (paso peatonal) de la calle 14b 6ª 33 del barrio Ricaurte no fueron construidas con los soportes técnicos adecuados y eso impediría la instalación de algún soporte para el paso peatonal, debido a que no se puede establecer la resistencia del concreto que se utilizó para su instalación.

² Exp.Digitalarchivo16AutoDecretaPruebasYfijaFecha20201112

Arguyó que, no se probaron los elementos para atribuir responsabilidad alguna al ente accionado, además de señalar que el terreno no es estable para realizar instalación alguna, pues podría causarse hundimiento.

Con base en las razones expuestas solicita se despachen de manera desfavorable las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

7. Problema Jurídico planteado

Procede el despacho a determinar si, ¿el Municipio de Ibagué – Secretaría de Infraestructura ha vulnerado o amenazados los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la seguridad pública, 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, establecidos en la Ley 472 de 1998, literales d), g) y m), al no haber realizado las obras de infraestructura necesarias para la construcción de un muro de contención en la vía peatonal ubicada en la calle 14b No 6ª 33 del barrio Ricaurte parte alta de Ibagué?

8. Tesis que resuelven el problema jurídico planteado

8.1 Tesis de la parte accionante

Señala que el municipio de Ibagué debe proteger los derechos colectivos de los habitantes del barrio Ricaurte parte alta que transitan por la vía peatonal ubicada en la calle 14b No. 6ª 33, en razón a que la falta de pavimentación y la ausencia de un muro ha puesto en peligro a quienes transitan por dicho sector, dado el riesgo que tienen de caer al vacío.

8.2 Tesis de la parte accionada

Solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, por no existir elementos de prueba que demuestren la vulneración alegada por el accionante, y además, por considerar que debido a la inestabilidad del terreno no es posible realizar obra o intervención alguna en el sector.

8.3 Tesis del despacho

El Despacho considera que en el asunto se vulneraron protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y la defensa de los bienes de uso público, seguridad pública, y realización de 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 del sector de la calle 14b No 6ª 33 el barrio Ricaurte parte alta, debido a la falta de intervención,

mantenimiento y adecuación del paso peatonal, impidiendo así disfrutar de manera plena y tranquila de su derecho al espacio público, dado el riesgo de accidente que representa transitar por dicho sector.

La anterior tesis se sustenta en los hechos probados y consideraciones que a continuación se presentan:

9. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
<p>1. Que en la calle 14b No 6ª 33 se encuentra un paso peatonal que comunica al barrio Avenida y al barrio Ricaurte en el que existen unas escalas en concreto sin elementos de protección - barreras ni muros para evitar la caída de quienes deben transitar por ella.</p>	<p>Documental: Video anexo demanda*</p> <p>-Testimonio de los señores WILMAR NIETO LARGO, ARLEDIS MUÑOZ GARCÍA y ALDEMAR CARVAJAL ESPINOSA. Expediente Digital, archivo20AudienciaPruebas20201202</p> <p>-Memorando 045879 del 13 de noviembre de 2020. Exp.Digitalarchivo19InforrmeTecnicoMunicipio de Ibagué20201126</p>
<p>2. Que el señor José Maria Leyton Holguín como veedor y en nombre de la comunidad del barrio Ricaurte Parte Alta solicitó a la administración municipal la pavimentación del paso peatonal y la construcción de obras para mitigar el riesgo de caída de quienes se sirven de dicho paso peatonal.</p>	<p>Documental: Petición radicada bajo el No.2019-53813 del 25 de junio de 2019. (FI.7)</p>
<p>3. Que el paso peatonal presenta las siguientes condiciones:</p> <p><i>-Escalera de concreto: Se encuentra en el sitio una estructura en concreto la cual inicia en rampa con una longitud de 3.5 m aproximados y continua en escalones con un ancho aproximado de 1.5m con una huella y contrahuella de diferente longitud. Con una Longitud total de 22.5 metros de largo que se encuentra en malas condiciones de movilidad puesto que no fueron construidas con las disposiciones técnicas para dicha construcción, no se puede establecer que resistencia tiene el concreto que se utilizó para la construcción de la misma.</i></p> <p><i>-No se puede apreciar ningún tipo de elemento para la cimentación de la escalera, se puede deducir que está simplemente apoyada sobre el terreno natural; y en algunos sectores se encuentra en voladizo dado el caso que el terreno de soporte se ha perdido a causa de las aguas de escorrentía superficial.</i></p> <p><i>-Presenta además un cordón en concreto en cada huella de la escalera, en cual</i></p>	<p>Documental: Informe técnico elaborado por la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Ibagué.</p> <p>Expedientedigitalarchivo19informetecnicoMunicipio delbagupe20201126.</p>

<p><i>conduce las aguas de precipitación longitudinalmente y las dispone en silos que no son los indicados y/o adecuados. Así mismo se puede observar que se presentan filtraciones hacia talud adyacente.</i></p> <p><i>-De igual manera se puede observar que las aguas provenientes de las cubiertas de los predios no cuentan con la debida canalización y caen directamente al suelo sin ningún tipo de amortización de golpe.</i></p> <p><i>-Taludes: Se puede observar que el talud adyacente a la estructura (escalera concreta); presenta factores de inestabilidad debido a las aguas de escorrentía superficial que provienen de dicho elemento, dado el caso que no tiene un buen bordillo perimetral que abarque y encauce las aguas hacia un sitio adecuado...</i></p>	
<p>4.Que en el informe técnico citado recomendaron:</p> <p>-Colocar andenes de 1.80 metros para garantizar la circulación de dos sillas de ruedas;</p> <p>-Para resolver el cambio de nivel en el espacio público contemplar rampa escalera, huella mínima de 1.50 mts, la contrahuella de 12 cm, la pendiente de la huella 6%...</p> <p>-Instalación de pasamanos a lado y lado, a dos alturas del nivel del piso, a 75 cms y a 90 cms, los cuales se prologarán en 30 cms, al comienzo y al final de la misma</p> <p>-Prever un bordillo mayor o igual a 10 cms, de altura para proteger a los peatones evitando la salida de las ruedas de los coches y sillas de ruedas y sirviendo como guía para invidentes y usuarios de bastón, el piso debe ser antideslizante fijo y sin piezas sueltas</p>	<p>Documental. Informe técnico rendido por la Secretaría de Infraestructura.</p>

10. LA ACCIÓN POPULAR O MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.

El Constituyente de 1991 otorgó al ciudadano una gama de acciones para el ejercicio y defensa de sus derechos, dentro de ellas incluyó la acción popular en el artículo 88 de la Carta Política al señalar:

“ARTICULO 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.”

En desarrollo de dicho artículo, el legislador profirió la Ley 472 de 1998, misma en la que también se reguló lo atinente a las acciones de grupo, de esa forma, en lo que respecta a la popular, señaló como concepto:

“ARTICULO 2o. ACCIONES POPULARES. *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.”

De la misma manera, enlistó los derechos que deben ser considerados como colectivos y por tal razón, susceptibles de ser amparados, así:

“ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. *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. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;*
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*
- e) La defensa del patrimonio público;*
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;*
- g) La seguridad y salubridad públicas;*
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;*
- i) La libre competencia económica;*
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;*
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;*
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;*
- m) 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;*
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.*

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

PARAGRAFO. *Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley”.*

Ésta norma fue recogida en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, así:

“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. *Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

En labor de conceptuar sobre la naturaleza y finalidad de esta acción, ha señalado el Consejo de Estado:

“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 (ver art. 2.º de la L. 472) y los principales elementos definitorios de su naturaleza jurídica se resumen así: (a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello. (b) Es principal: La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual. (c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro. (d) Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible. (e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección - aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural. (f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta. Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo. (g) Es excepcionalmente indemnizatoria. Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la

L 472). (h) La prueba de la vulneración o amenaza está a cargo del actor popular. Esto implica, en principio, que la carga de la prueba la tiene el demandante; sin embargo, si por razones de orden económico o técnico este no pudiese asumirla, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, en la que deben quedar plenamente demostradas las acciones u omisiones denunciadas o queden evidenciadas. Así mismo, de acuerdo con estas características, el juez de la acción popular decide el asunto, entre otros, bajo los siguientes parámetros: (a) Tiene en cuenta los principios consagrados en normas constitucionales, convencionales, o legales, que expresan valores superiores, o bien, como norma programática o directriz, que orienta la función pública y la administrativa. (b) Constata la efectiva vulneración o agravio, o el daño contingente, o la amenaza de uno o varios derechos e intereses colectivos invocados o que, de oficio, encuentre vulnerados o en riesgo. (c) Identifica la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, causante de la violación o amenaza. (d) Definidos los supuestos fácticos y jurídicos, en la sentencia se ordenan las medidas pertinentes, oportunas y procedentes conforme a lo indicado en el artículo 34 de la Ley 472.¹³

En ese orden, advertida la protección especial de la acción popular para los derechos e intereses colectivos emerge imperioso el estudio de los que se enuncian como vulnerados.

11. DERECHOS COLECTIVOS OBJETO DE VIOLACIÓN.

En tesis de la demanda, los hechos que se presentaron en el sub – lite lesionaron los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la seguridad pública: a la realización de 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 ese orden, debe señalarse que los tres derechos mencionados, guardan relación entre sí, máxime cuando en el caso que nos ocupa, lo que se pretende es que la comunidad del barrio Ricaurte parte alta y los barrios aledaños, cuenten con una vía peatonal en buenas condiciones, que tenga la infraestructura necesaria para garantizar la seguridad de las personas que transitan por ella.

El Consejo de Estado se ha referido a los derechos colectivos alegados como vulnerados dentro del presente asunto, así:

11.1. Goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

Al tenor de lo normado en los artículos 82, 88 y 102 de la Constitución Política, es un deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.

Así pues, el artículo 82 de la Constitución Política establece que el derecho al goce del espacio público implica el deber del Estado de “(...) *velar por la protección de la*

³ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).

integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.”.

En lo que tiene que ver con este derecho colectivo, precisa indicar que el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 15 de marzo de 2018⁴, señaló que **“son aquellos cuya titularidad pertenece al Estado destinados al uso, goce y disfrute de todos los habitantes del territorio; están sometidos al régimen de derecho público y sobre ellos el Estado ejerce derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general.”**

En reciente pronunciamiento, la alta corporación, señaló⁵:

“[...] Para identificar el núcleo de este derecho colectivo, la Corporación ha acudido, principalmente, a la definición de espacio público que el legislador consignó en el artículo 5 de la ley 9 de 1989, al entenderlo como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, (sic) individuales de los habitantes”.

Sobre la base de la anterior definición, en el inciso segundo de la misma norma se señaló que: “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”. (se resalta)

11.2 La seguridad y salubridad pública

Sobre este derecho, la sección Primera del Consejo de Estado ha explicado⁶:

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 05001-2331-000-2006-03673-01, actor: Martín Montoya Vanegas, Demandado: Municipio de Bello (Antioquia).

⁵ C.E. Sección Primera, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, 14 de septiembre de 2020, rad, 73001-23-33-000-2015-00627-01 reiteró lo señalado por la sección Tercera, Sentencia del 5 de julio de 2018. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Expediente radicación nro. 20001 23 31 000 2010 00478 01.

⁶ C.E. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020), Rad.68001-23-33-000-2016-01324-018(AP)

“La Constitución de 1991, en su artículo 366, consagró el mejoramiento de la calidad de vida, como una de las finalidades sociales del Estado, para lo cual fija como un objetivo prioritario para las entidades del estado la solución de las necesidades insatisfechas en materia de salud.

La importancia del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública ha sido abordada por esta Sección, entre otras, en la sentencia de 15 de mayo de 2014, la cual señaló:

“La importancia del cuidado de las salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, son aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, ello se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. Finalmente, debe también resaltarse el hecho que el artículo 78 de la Constitución haga reconocimiento expreso de la responsabilidad que deben afrontar los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios; la cual, por virtud de lo previsto en la parte final del artículo 88, podrá ser objetiva.

La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:

*“(…) constituyen **las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.** Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.”⁷*

Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, el derecho colectivo a la salubridad pública “se puede garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública”⁸. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones,

⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

*reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva”.*⁹

11.3 Realización de construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida los habitantes

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado¹⁰:

“[...] De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “[...] la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]”.

115. De igual forma, esta sección mediante sentencia de 7 de abril de 2011, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo comprendía los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) 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; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) Atender 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.

(...)

Así las cosas, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

(...)

*En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes implica que las autoridades públicas y/o los particulares **desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo.** [...]” (negrillas en la providencia)*

12. CASO CONCRETO.

En el presente asunto, el actor popular reclama la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y la defensa de los bienes de

⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014) Radicación Número: 25000 23 24 000 2010 00609 01(Ap) Actor: Hermann Gustavo Garrido Prada Y Otros Demandado: Instituto Nacional De Vigilancia De Medicamentos Y Alimentos – Invima, Red Bull Colombia Sas Y Ministerio De Salud.

¹⁰ C.E., sección Primera, Ras: 73001-23-33-000-2015-00627-01(AP)

uso público y acceso a la infraestructura pública, al considerar que la vía peatonal ubicada en la calle 14b No. 6ª 33 barrio Ricaurte parte alta, se encuentra en grave estado de deterioro y no cuenta con elementos de seguridad, colocando en situación de peligro a quienes transitan por dicho lugar, dado el riesgo que tienen de caer al vacío.

Sea lo primero advertir, que la vía objeto de presunta vulneración de derechos colectivos por parte de las entidades accionadas, se encuentra dentro del perímetro urbano de la ciudad de Ibagué y constituye una vía urbana.

Así entonces, los medios probatorios obrantes dentro del expediente, testimonial e informe técnico, se verifica el estado actual de la vía peatonal, si bien el municipio de Ibagué hace algunos años colocó como elemento de protección unas barandas, lo cierto es que para el momento en que se radicó la presente acción, el paso peatonal se encontraba desprovisto de elementos protección y seguridad, lo que sin lugar a dudas vulnera de manera evidente los derechos colectivos señalados.

Resulta que, con las pruebas obrantes en el plenario (a pesar de su precariedad), se pudo verificar que la vía peatonal no cuenta con elementos de seguridad, se encuentra en mal estado, por cuanto desde hace muchos años el municipio de Ibagué no la interviene ni le hace mantenimiento.

En efecto, a través de oficio No.082055 del 12 de septiembre de 2019¹¹, la directora operativa de la Secretaria de Infraestructura al responder una petición presentada por el accionante, señaló:

“... la placa en concreto y muro de contención de la calle peatonal donde presenta socavación, le informó que en estos momentos la secretaria de Infraestructura no cuenta con contratos de estudios y diseños correspondiente a la reparación con refuerzo estructural de muro de contención, pero ante la necesidad de la comunidad su solicitud se tendrá en cuenta dentro de los futuros procesos de contratación para llevar a cabo la construcción de los mismos en la zona en que se requieran.”

Las declaraciones de los señores Wilmar Nieto Largo, Arledis Muñoz García y Aldemar Carvajal Espinosa son consistentes en señalar que, la vía peatonal a diario es transitada por muchas personas, pero, que se encuentra muy deteriorada, lo que la hace muy peligrosa para quienes transitan por ella, especialmente, para los niños y ancianos, debido al riesgo que tienen de caer al vacío, dada la ausencia de elementos de seguridad.

En igual sentido, el informe técnico rendido por la Secretaria de Infraestructura, a través de memorando 045879 del 13 de noviembre de 2020, al referirse a las condiciones del paso peatonal, dijo:

“-Escalera de concreto: Se encuentra en el sitio una estructura en concreto la cual inicia en rampa con una longitud de 3.5 m aproximados y continua en escalones

¹¹ Folio 50Cdo Principal

con un ancho aproximado de 1.5m con una huella y contrahuella de diferente longitud. Con una Longitud total de 22.5 metros de largo que se encuentra en malas condiciones de movilidad puesto que no fueron construidas con las disposiciones técnicas para dicha construcción, no se puede establecer que resistencia tiene el concreto que se utilizó para la construcción de la misma.

-No se puede apreciar ningún tipo de elemento para la cimentación de la escalera, se puede deducir que está simplemente apoyada sobre el terreno natural; y en algunos sectores se encuentra en voladizo dado el caso que el terreno de soporte se ha perdido a causa de las aguas de escorrentía superficial.

-Presenta además un cordón en concreto en cada huella de la escalera, en cual conduce las aguas de precipitación longitudinalmente y las dispone en silos que no son los indicados y/o adecuados. Así mismo se puede observar que se presentan filtraciones hacia talud adyacente.

-De igual manera se puede observar que las aguas provenientes de las cubiertas de los predios no cuentan con la debida canalización y caen directamente al suelo sin ningún tipo de amortización de golpe.

-Taludes: Se puede observar que el talud adyacente a la estructura (escalera concreta); presenta factores de inestabilidad debido a las aguas de escorrentía superficial que provienen de dicho elemento, dado el caso que no tiene un buen bordillo perimetral que abarque y encauce las aguas hacia un sitio adecuado...”

Vale indicar que, en audiencia de pruebas dicho informe fue explicado por quien lo elaboró.

También se encuentra acreditado que, a pesar de las reiteradas peticiones presentadas por la comunidad para solucionar el estado de la vía, el municipio de Ibagué no ha iniciado acciones administrativas tendiente a hacer cesar el peligro en que se encuentran y garantizar de esa manera el derecho colectivo al goce del espacio público.

Así entonces, a partir de los elementos de prueba que reposan en el proceso, para el despacho es evidente que la vía peatonal ubicada en la calle 14b No. 6ª 33 barrio Ricaurte parte alta del municipio de Ibagué, se encuentra en grave deterioro, sin que a la fecha se evidencien obras de intervención alguna, lo que conlleva a que la comunidad que transita por dicho sector se exponga a diario al peligro de sufrir accidentes.

En virtud de lo anterior, es clara la afectación por parte de la administración municipal, al derecho colectivo al espacio público cuya protección se reclama en libelo demandatorio, pues, es claro que quienes transitan por dicha vía lo hacen bajo el riesgo de caer o sufrir un accidente.

En este orden de ideas, es claro para el Despacho que hay lugar al amparo de los derechos colectivos invocados, y como consecuencia de ello emitir las correspondientes ordenes tendientes a la construcción del muro y las barandas que sean necesarias para la protección de la comunidad en dicha vía peatonal.

En tal sentido, se ordenará al señor Alcalde Municipal de Ibagué – Secretaría de Infraestructura, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales de goce de espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad

pública, y la realización de construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de los habitantes, que dentro del plazo máximo de tres (03) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, proceda a realizar los estudios técnicos para que la vía peatonal ubicada en la calle 14b No. 6ª 33 barrio Ricaurte parte alta del municipio de Ibagué sea funcional y apta para el tránsito de peatones y personas con movilidad reducida, dicho estudio deberá contener, entre otros, elementos de seguridad, construcción de barandas y / o muros de concreto, y sostenimiento del talud y arreglo de la vía; cumplido lo anterior, deberá proceder en el término de seis (06) meses a realizar las gestiones presupuestales, técnicas, operativas y de ejecución tendientes a la intervención de dicha vía peatonal.

13. RECAPITULACIÓN

Habrán de ampararse los derechos al goce de espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad pública, y la realización de construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de los habitantes del barrio Ricaurte parte alta y barrios aledaños, ordenándose en consecuencia que el Municipio de Ibagué en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales proceda dentro del término máximo de tres (03) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, a realizar los estudios técnicos para que la vía peatonal ubicada en la calle 14b No. 6ª 33 barrio Ricaurte parte alta del municipio de Ibagué sea funcional y apta para tránsito de peatones y personas con movilidad reducida, y, seguidamente, se le concede el término de seis (06) meses para realizar las gestiones presupuestales, técnicas, operativas y de ejecución tendientes a la intervención de dicha vía peatonal, lo anterior como quiera que con las pruebas recaudadas se hizo evidente la vulneración de los derechos colectivos antes referidos.

14. COSTAS

La condena en costas se encuentra consagrada en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, sujeta a los gastos en que haya incurrido la parte vencedora y a cargo de la parte vencida.

Al respecto ha señalado el Consejo de Estado:

“... la Sala tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia de 25 de julio de 2013 en la que se consideró lo siguiente: Es preciso recordar que las costas constituyen la erogación económica que debe efectuar la parte vencida en un proceso judicial, y están conformadas tanto por las expensas como por las agencias en derecho. Las primeras corresponden a los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para su desarrollo, pero distintas al pago de apoderado, esto es, los impuestos de timbre, los honorarios de los auxiliares de la justicia, y en general todos los gastos surgidos en el curso de aquel. Por su parte, las agencias en derecho no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora que pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la

intervención directa de un profesional del derecho... en sentencia de 11 de septiembre de 2003 y más recientemente en providencia del 25 de marzo de 2010 se pronunció en relación con la cuestión acá debatida. En esas decisiones se reiteró la aplicación de las reglas contenidas en el [Código de Procedimiento Civil](#) relativas a la condena en costas dentro de los procesos tramitados en ejercicio de la acción popular recalcando que su reconocimiento requiere debida comprobación. Sobre el tema de las costas, se tiene que estas constituyen condena a la parte vencida en el proceso, las cuales se reconocen de manera objetiva de acuerdo con la reforma al [Código de Procedimiento Civil \(Ley 794 de 2003\)](#), en cuanto quien es vencido en juicio debe restablecer el equilibrio económico de quien se vio en la necesidad de acceder a la administración de justicia, siendo en principio gratuita, implica de todas maneras inversión en apoderados, agencias en derecho, costos de pruebas, publicaciones, gastos del proceso, etc...¹⁰

En ese orden, como quiera que en el expediente no se encuentran acreditados gastos por parte del actor popular, que los escritos fueron presentados en papel común y que las pruebas decretadas no se practicaron a expensas de éstos no hay lugar a efectuar condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUE**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- AMPARAR los derechos al goce de espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad pública, y la realización de construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de los habitantes del barrio Ricaurte parte alta y los aledaños, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR al Alcalde Municipal de Ibagué, para que dentro del plazo máximo de tres (03) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, proceda a realizar los estudios técnicos para que la vía peatonal ubicada en la calle 14b No. 6ª 33 barrio Ricaurte parte alta del municipio de Ibagué sea funcional y apta para tránsito de peatones y personas con movilidad reducida, dicho estudio deberá contener, entre otros, elementos de seguridad, construcción de barandas y / o muros de concreto, y sostenimiento del talud y arreglo de la vía.

TERCERO: Cumplido lo anterior, se le concede un término de seis (06) meses para realizar las gestiones presupuestales, técnicas, operativas y de ejecución tendientes a realizar las obras de intervención en dicha vía peatonal.

CUARTO- INSTAR al Municipio de Ibagué para que en lo sucesivo cumpla con las tareas legalmente encomendadas de manera oportuna, evitando el trámite de acciones judiciales en su contra.

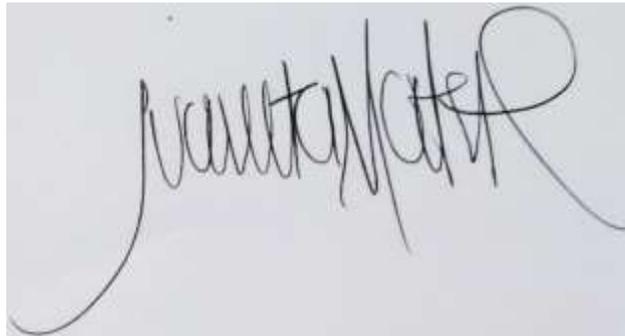
QUINTO: Sin condena en costas.

SEXTO: CONFÓRMESE para la verificación del cumplimiento de la sentencia, comité integrado por representantes de la parte actora y el Alcalde Municipal de Ibagué, quien deberá rendir informe a este Despacho cada dos (02) meses detallando sobre el avance de las medidas ordenadas.

SÉPTIMO: Para los fines previstos en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase al Defensor del Pueblo copia de la presente decisión

OCTAVO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría iníciase cuaderno de verificación de cumplimiento del fallo, con copia de la sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes', is centered on a light gray rectangular background.

JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
Juez

Firmado Por:

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 6 ADMINISTRATIVO ORAL IBAGUE**

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

Código de verificación: **1cd67503220f1b2879c0ed429087157b14871a71630c754eaf04a911affab236**

Documento generado en 12/01/2021 11:27:31 a.m.