



JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO ORAL DE BUCARAMANGA

ESTADO	3	FECHA	21/01/2019	DIAS PARA ESTADO	1
RADICADO	CLASE DE PROCESO	DEMANDANTE	DEMANDADO	ACTUACION	FECHA PROVIDENCIA
2015-00393	POPULAR	LUZ ELENA ALVAREZ DE DURAN	MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA	NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA POR ESTADO A LAS PERSONAS QUE NO PUEDE NOTIFICARSELES PERSONALMENTE	19/01/2018

De conformidad con lo previsto en el artículo 201 del CPACA y para notificar a las partes de las anteriores decisiones, en la fecha y a las 08:00 A.M. del presente se fija en estado por el término legal de un día y se desfija el mismo día a las 04:00 P.M.

JOSÉ JORGE BRACHO DAZA  
Secretario

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL  
DE BUCARAMANGA (S)

Bucaramanga, diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

**ACCIÓN:** POPULAR  
**ACCIONANTE:** LUZ ELENA ÁLVAREZ DE DURAN  
Identificada con C.C. 28.011.703  
**ACCIONADO:** MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA  
**RADICADO:** 680013333013-2015-00393-00

I. LA DEMANDA  
(Fls. 1 - 3)

A. Pretensiones

La actora pretende se declare que el MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA vulnera los derechos colectivos: i) al acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública, ii) al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, iii) a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, iv) de los consumidores y usuarios, y v) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público<sup>1</sup>; como consecuencia, se ordene adelantar las respectivas obras civiles con el fin de pavimentar las carreteras aledañas al barrio Piedra del Sol.

B. Hechos

Refiere la accionante que en el barrio Piedra del Sol de Floridablanca existe una vía pública sin pavimentación ni andenes que conecta con la autopista Piedecuesta-Bucaramanga por la que transitan vehículos de toda clase, algunas veces a gran velocidad, generándose riesgo de accidentalidad para los peatones y contaminación ambiental debido al polvo que se levanta con el tránsito de los vehículos.

Indica que pese a las reiteradas solicitudes que ha formulado la comunidad de Piedra del Sol para obtener la pavimentación de la vía y la construcción de

<sup>1</sup> Este derecho no es invocado expresamente, pero se infiere de la lectura integral de la demanda.

andenes, el Municipio de Floridablanca no ha adelantado las gestiones pertinentes, lo cual vulnera de los derechos colectivos de dicha comunidad.

## II. TRÁMITE

La acción popular fue admitida<sup>2</sup>, efectuándose las notificaciones del caso<sup>3</sup> y la publicación del aviso<sup>4</sup>; se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento<sup>5</sup> la cual fue declarada fallida al no asistirle ánimo en tal sentido a la entidad demandada; allí se efectuó el decreto de pruebas; y se surtió la etapa de alegaciones<sup>6</sup>, destacándose de ese trámite lo siguiente:

### A. Contestación de la Demanda

EL MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA<sup>7</sup> sostiene, en síntesis, no existir acción u omisión de su parte que pueda estar afectando los derechos colectivos invocados en la demanda, destacando que la parte actora no identificó en debida forma el trayecto vial presuntamente afectado sin que éste pueda inferirse de la demanda, puesto que *“la calle 195 o también llamada vía metropolitana secundaria, transversal de paragüitas comprende varios tramos”*. Considera que tampoco se aportaron elementos probatorios suficientes para demostrar la vulneración alegada.

### B.- Alegatos de Conclusión

Las partes no intervinieron en esta etapa.

### C.- Concepto del Ministerio Público<sup>8</sup>-

La Agencia del Ministerio Público realiza un análisis de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público y la seguridad y salubridad públicas, así como un estudio detallado de las pruebas que reposan en el expediente, concluyendo que, en efecto, existe una vulneración de los referidos derechos, tal y como se infiere del Informe Técnico de la Secretaria de Infraestructura del Departamento de Santander, en el que se indica que la vía referida en la demanda representa un peligro para la comunidad y en las

---

<sup>2</sup> Fl. 8.

<sup>3</sup> Fl. 9-13.

<sup>4</sup> Fl. 37.

<sup>5</sup> Fl. 43.

<sup>6</sup> Fl. 56.

<sup>7</sup> Fl. 20-23.

<sup>8</sup> Fl. 58-65.

condiciones actuales no es viable ser transitada, especialmente por quienes presentan alguna limitación; situación que, dice la Procuraduría, es imputable al Municipio de Floridablanca por ser quien tiene a cargo el mantenimiento y reconstrucción de la vía. Con base en lo anterior, solicita se ordene a la demandada el retiro inmediato de escombros, la corrección de los hundimientos y la realización de las obras de construcción de la vía.

### III. CONSIDERACIONES

#### A. Acerca de la competencia.

Este Despacho es competente para conocer del presente asunto, en orden a lo dispuesto en el artículo 155.10 del CPACA<sup>9</sup>, teniendo en cuenta que la autoridad accionada es del orden municipal.

Por razones de economía procesal, la suscrita juez no se declara impedida para conocer de este litigio pese al parentesco que ostenta con uno de los concejales del Municipio de Floridablanca, pues, cuando ha presentado la manifestación de impedimento dentro de procesos similares, el Juzgado Catorce Administrativo de Bucaramanga a quien le corresponde decidir sobre el mismo, lo ha considerado infundado aduciendo no darse los supuestos de hecho de la causal invocada<sup>10</sup>.

#### B. El Problema Jurídico y su resolución.

De acuerdo con los antecedentes expuestos, el Despacho plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

**¿Se vulnera el derecho colectivo al goce del espacio público, por el estado actual de la vía que del Barrio Piedra del Sol del Municipio de Floridablanca conduce a la autopista Piedecuesta-Bucaramanga?**

**Tesis:** Sí.

<sup>9</sup> "Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas".

<sup>10</sup> Según el Juzgado Catorce, "para efectos jurídicos, la persona en contra de quien se profiere la sentencia lo es el Municipio de Floridablanca cuya representación recae en el Alcalde Municipio de Floridablanca y/o quien haga sus veces, no en cabeza del Concejo Municipal", por lo que, mientras no deba impartirse una orden judicial contra el Concejo Municipal de Floridablanca, no hay razones para pensar que la imparcialidad del juez pueda verse afectada. Puede mirarse, por ejemplo, el auto del proferido el 24 de octubre de 2018 dentro del expediente 2014-00226-00. Acción Popular de Herleing Manuel Acevedo García vs. Municipio de Floridablanca. En esa oportunidad ya se había proferido una decisión de fondo, circunstancia que también motivó la negativa del impedimento, sin embargo, las razones antes expuestas son suficientes para considerar que de manifestarse el impedimento en el presente proceso, la decisión del Juzgado 14 sería la misma.

**Fundamento jurídico:** La pruebas allegadas al expediente dan cuenta del estado de deterioro y abandono en el que se encuentra la vía, la que, pese a tratarse de una ruta estratégica para la movilidad de la ciudad y del área metropolitana de Bucaramanga, no reúne las condiciones mínimas para el tránsito seguro de peatones y vehículos, circunstancia que atenta contra el derecho colectivo al goce del espacio público de los usuarios de la misma.

### C. Marco jurídico.

#### 1. El adecuado estado de las vías vehiculares y los andenes como contenidos esenciales del derecho colectivo al goce del espacio público.

El espacio público es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución<sup>11</sup>, cuya integridad y destinación al uso común se encuentra a cargo del Estado<sup>12</sup>. Conforman el espacio público todo 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 las necesidades urbanas colectivas** que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes"*<sup>13</sup>.

Entre esos elementos arquitectónicos que hacen parte del espacio público de la ciudad se encuentran las **vías públicas**, que son las áreas requeridas para el tránsito vehicular o peatonal, las cuales comprenden, entre otros elementos<sup>14</sup>, las **calzadas**, que son las zonas de la vía pública destinada a la circulación de vehículos<sup>15</sup>, las que a su vez están conformadas por **carriles**<sup>16</sup>; y los **andenes**, que son las franjas longitudinales de la vía urbana destinadas exclusivamente a la circulación de peatones, ubicadas a los costados de ésta<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-842 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>12</sup> Art. 82 Constitución Política según el cual *"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."* Y artículo 2.2.3.1.1 del Decreto Único 1077 de 2005 en virtud del cual, 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. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo"*.

<sup>13</sup> Artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 *"Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal..."*. Una definición similar ofrece el artículo 2º del Decreto 1504 de 1998 según el cual el espacio público comprende *"el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes"*.

<sup>14</sup> Artículos 5º de la Ley 9ª de 1989 y 2.2.3.1.5 del Decreto 1077 de 2015.

<sup>15</sup> Las calzadas pueden tener un solo carril, esto es, estar destinada al tránsito de una sola fila de vehículos. Artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

<sup>16</sup> Art. 3.4 Decreto 798 de 2010. *"Carril. Parte de la calzada destinada al tránsito de una sola fila de vehículos"*

<sup>17</sup> Artículo 2º de la Ley 769 de 2002, *"Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre"*

Ambos elementos **deben estar contruidos** de tal manera que **garanticen niveles adecuados de accesibilidad, seguridad y comodidad**, para que vehículos y peatones puedan transitar de forma fácil y segura, veamos:

**1.1. En cuanto a las condiciones técnicas que deben presentar los andenes**, el artículo 3° de la Ley 1083 de 2006<sup>18</sup> establece que, con el fin de garantizar la accesibilidad de todas las personas a las redes de movilidad de la ciudad, en especial a las niñas, niños y personas que presenten algún tipo de discapacidad, *“las vías públicas que se construyan al interior del perímetro urbano a partir de la vigencia de esta ley, **deben contemplar la construcción de la totalidad de los elementos del perfil vial, en especial, las calzadas, los separadores, los andenes, los sardineles, las zonas verdes y demás elementos que lo conforman, según lo establezca el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio o distrito y el Plan de Movilidad Propuesto”**.*

Esta disposición se encuentra reglamentada por el Decreto No. 798 del 11 de marzo de 2010<sup>19</sup>, que en su artículo 8° establece una serie de “estándares” para la planificación, diseño, construcción o adaptación de los andenes de las vías del perímetro urbano de los municipios, entre los que se encuentran los siguiente:

- a. El andén debe estar compuesto por una franja de circulación peatonal y una franja de amoblamiento,
- b. La dimensión mínima de la franja de circulación peatonal de los andenes será de 1.20 metros,
- c. La dimensión mínima de la franja de acoplamiento cuando se contemple arborización será de 1.20 metros y sin arborización 0.70 metros,
- d. Para el diseño y la construcción de vados y rampas se aplicará en lo pertinente la Norma Técnica Colombiana NTC 4143 "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios, Rampas Fijas",
- e. Para orientar el desplazamiento de las personas invidentes o de baja visión en el diseño y construcción de los andenes se aplicará, en lo pertinente, la Norma Técnica Colombiana NTC 5610 "Accesibilidad de las personas al medio físico. Señalización Táctil".

<sup>18</sup> Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones.

<sup>19</sup> "Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006"

Adicionalmente, el artículo 2.2.3.4.1.1 del Decreto Único 1077 de 2015 establece los siguientes parámetros:

- a. Los andenes deben ser **continuos y a nivel**, sin generar obstáculos con los predios colindantes y deben ser tratados con materiales duros y antideslizantes en seco y en mojado.
- b. Para permitir la continuidad entre los andenes y/o senderos peatonales se dispondrán los elementos necesarios que superen los cambios de nivel en los cruces de calzadas, ciclorrutas y otros. En estos casos se utilizarán vados, rampas, senderos escalonados, puentes y túneles.
- c. En los cruces peatonales los vados deben conectar directamente con la cebra o zona demarcada para el tránsito de peatones.
- d. Sobre la superficie correspondiente a la franja de circulación peatonal se debe diseñar y construir una guía de diferente textura al material de la superficie de la vía de circulación peatonal que oriente el desplazamiento de las personas invidentes o de baja visión.
- e. Para garantizar la continuidad de la circulación peatonal sobre la cebra, en los separadores viales se salvarán los desniveles existentes con vados o nivelando el separador con la calzada.
- f. Cuando se integre el andén con la calzada, se debe prever el diseño y la construcción de una franja de textura diferente y la instalación de elementos de protección para los peatones, para delimitar la circulación peatonal de la vehicular.
- g. Se deberán eliminar todos los elementos y estructuras que obstaculicen la continuidad de la franja de circulación peatonal.
- h. Los espacios públicos peatonales no se podrán cerrar ni obstaculizar con ningún tipo de elemento que impida el libre tránsito peatonal.

**1.2. En lo que respecta a las condiciones técnicas que deben presentar las vías vehiculares en el perímetro urbano de los municipios**, lo primero que debe señalarse es que, conforme al artículo 3º de la Ley 1083 de 2006<sup>20</sup>, las vías vehiculares urbanas deben estar **construidas con la totalidad de los elementos del respectivo perfil vial**, es decir, deben estar pavimentadas y amobladas

<sup>20</sup> Artículo 3. Con el fin de garantizar la accesibilidad de todas las personas a las redes de movilidad y transitar por las mismas en condiciones adecuadas, en especial a las niñas, niños y personas que presenten algún tipo de discapacidad, las vías públicas que se construyan al interior del perímetro urbano a partir de la vigencia de esta ley, deben contemplar la **construcción de la totalidad de los elementos del perfil vial**, en especial, las calzadas, los separadores, los andenes, los sardineles, las zonas verdes y demás elementos que lo conforman, según lo establezca el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio o distrito y el Plan de Movilidad Propuesto.

conforme a la normatividad respectiva, lo cual **descarta de plano que puedan existir vías carreteables<sup>21</sup> dentro de las ciudades.**

Ahora bien, el precitado Decreto 798 de 2010, en su artículo 10 establece los estándares para la planificación, diseño y construcción de los “carriles” que componen las calzadas de las vías vehiculares, señalando, entre otros, los siguientes:

- a. En las vías urbanas los anchos de carriles sin transporte público colectivo tendrán una dimensión mínima de 3.00 metros y con transporte público colectivo, tendrán una dimensión mínima de 3.20 metros,
- b. Cuando se planteen carriles de aceleración o desaceleración, la dimensión mínima de éstos será de 3.00 metros.
- c. Tratándose de pasos urbanos la dimensión mínima será de 3.65 metros.
- d. Cuando los carriles sean de uso mixto tendrán una dimensión mínima de 3.20 metros,

A su turno, el artículo 2.2.3.5.2.1 del Decreto Único 1077 de 2015 establece que en la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de las vías del perímetro urbano, los municipios **podrán establecerse que los perfiles viales vehiculares se conformen como mínimo por el andén y la calzada y la vía de circulación peatonal se podrá conformar como mínimo por la franja de circulación peatonal y la franja de amoblamiento.** Adicionalmente podrán contener los componentes del perfil vial señalados en el numeral 2.1 artículo 2.2.3.1.5 del referido decreto, según lo establecido en el plan de ordenamiento territorial respectivo y en las normas que regulen la materia.

Los anteriores estándares técnicos para la construcción de las vías vehiculares y los andenes constituyen **contenidos esenciales del derecho al goce del espacio público**, en la medida que se encuentran consagrados en normas de orden legal y reglamentario y tienen por finalidad asegurar niveles adecuados de accesibilidad, seguridad y comodidad, para que vehículos y peatones puedan transitar de forma fácil y segura dentro de la ciudad.

## **2. Responsabilidades de los municipios en materia de protección del espacio público, planeación y construcción de vías públicas.**

<sup>21</sup> Ley 769 de 2002 por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre. Art. 2º. Definiciones (...) Carreteable: Vía sin pavimentar destinada a la circulación de vehículos.

La Corte Constitucional ha sostenido que, en virtud del artículo 315 de la Constitución, *“los Alcaldes, en su calidad de primera autoridad de policía en el área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir en el respectivo ámbito territorial, las normas constitucionales y legales y las que expida el Concejo Municipal correspondiente, entre las que se encuentran aquellas relacionadas con el concepto de espacio público. Por ende, **es en los Alcaldes sin duda alguna en quienes recae por expresa atribución constitucional la responsabilidad de hacer cumplir por todos los ciudadanos las normas relativas a la protección y acceso al espacio público, en su respectiva localidad...**”*<sup>22</sup>

Por su parte, el Consejo de Estado ha establecido, a partir de los artículos 82 de la Carta Política, 5° de la Ley 9ª de 1989 y 2, 3 y 5 del Decreto 1504 de 1998, que *“tanto las calles, carreras, y en general las vías públicas, como los andenes, constituyen espacio público, respecto del cual el Estado tiene la **obligación de resguardar, preservar al uso común, y mantener en óptimas condiciones, tarea que a nivel territorial compete a los municipios en pro de garantizar la libre y segura** circulación tanto peatonal como vehicular por las respectivas zonas, y su utilización para los fines previstos, de conformidad con su particular reglamentación”*<sup>23</sup>

Concretamente, los artículos 2.2.3.1.1 y siguientes del Decreto Único 1077 de 2005 radican en cabeza de los **municipios** sendos deberes relacionados con la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público, el aseguramiento del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular y su regulación en los planes de ordenamiento territorial.

Para lo que interesa a este caso, se destacan las obligaciones relacionadas con la regulación del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, como es el artículo 2.2.3.2.2 del Decreto Único 1077 de 2015 según el cual en el plan de ordenamiento territorial debe incorporarse una serie de “elementos” relacionados con el espacio público de la ciudad, a saber:

<sup>22</sup> Sentencia SU-360 de 1999. En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha señalado que “de conformidad con la Constitución Política, los alcaldes son los responsables de la guarda y protección del espacio público, por ser ellos quienes deben hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del Concejo” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 6 de diciembre de 2007, C.P. Martha Sofía Sanz Tobón, Rad. 80001-23-31-000-2004-00005-01(AP)

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 7 de abril de 2011, C.P. María Elizabeth García González, Rad. 2005-00458-01

**“ARTICULO 2.2.3.2.2. Elementos en el plan de ordenamiento territorial. En los Planes de Ordenamiento Territorial debe incorporarse los siguientes elementos de acuerdo con el componente establecido:**

**1. En el componente general debe incluirse:**

**1.1. La definición de políticas, estrategias y objetivos del espacio público en el territorio municipal o distrital.**

**1.2. La definición del sistema del espacio público y delimitación de los elementos que lo constituyen en el nivel estructural.**

(...)

**2. En el componente urbano debe incluirse:**

**2.1 La conformación del inventario general de los elementos constitutivos del espacio público en el área urbana en los tres niveles establecidos en el párrafo del artículo que hace referencia a los elementos del espacio público del capítulo anterior<sup>24</sup>.**

(...)

**2.3 La definición de la cobertura de espacio público por habitante y del déficit cualitativo y cuantitativo, existente y proyectado.**

**2.4 La definición de proyectos y programas estratégicos que permitan suplir las necesidades y desequilibrios del espacio público en el área urbana en el mediano y largo plazo con sus respectivos presupuestos y destinación de recursos.**

**2.5 La definición del espacio público del nivel sectorial y local dentro de los planes parciales y las unidades de actuación”**

De la anterior disposición normativa, se tiene que en el plan de ordenamiento territorial debe contemplarse el déficit de espacio público cualitativo y cuantitativo, tanto el existente como el proyectado. De acuerdo con el artículo 2.2.3.2.4 ibídem, para establecer y proyectar ese déficit cuantitativo y cualitativo, es necesario

<sup>24</sup> ARTICULO 2.2.3.1.5 Elementos del espacio público. El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

1. Elementos constitutivos

(...)

1.2. Elementos constitutivos artificiales o construidos:

1.2.1. Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por: 1.2.1.1. Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales, cunetas, ciclopistas, ciclo vías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles.

1.2.1.2. Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos.

(...)

Parágrafo. Los elementos constitutivos del espacio público, de acuerdo con su área de influencia, manejo administrativo, cobertura espacial y de población, se clasifican en:

1. Elementos del nivel estructural o de influencia general, nacional, departamental, metropolitano, municipal, o distrital de ciudad.

2. Elementos del nivel municipal o distrital, local, zonal y barrial al interior del municipio o distrito”

realizar un “*diagnóstico del espacio público*” que contenga “*un análisis de la oferta y la demanda...*”. Según el artículo 2.2.3.2.5, el déficit cuantitativo de espacio público es la carencia o insuficiente disponibilidad de elementos de espacio público con relación al número de habitantes permanentes del territorio, el cual será medido “*con base en un índice mínimo de espacio público efectivo*<sup>25</sup>...”; y el **déficit cualitativo** está definido por las **condiciones inadecuadas para el uso, goce y disfrute del espacio público, especialmente por situaciones de inaccesibilidad debido a condiciones de deterioro, inseguridad o imposibilidad física de acceso**, y al desequilibrio generado por las condiciones de localización de los elementos del espacio público con relación a la ubicación de la población que los disfruta.

Establecer dicho diagnóstico es importante, en la medida que, según el artículo 2.2.3.2.8 *ibídem*, la estimación del déficit cualitativo y cuantitativo constituye “**la base**” para definir las áreas de intervención para la generación, preservación, conservación, mejoramiento y mantenimiento de los elementos del espacio público.

#### D. Análisis de las pruebas.

Dentro del proceso se encuentra acreditado lo siguiente:

1. **Existe una vía carreteable o sin pavimentar**<sup>26</sup> que del Barrio Villa Piedra del Sol conduce a la autopista Piedecuesta-Bucaramanga, ubicada en **zona urbana** de Floridablanca<sup>27</sup>, entre la Carrera 28 No. 194-101 y la Calle 195 No. 27 - 156<sup>28</sup>, según imágenes y direcciones registradas en el sistema de información geográfica Google Earth y fotografías visibles a Fls. 4, 48 y 49. Esta vía fue igualmente identificada por la Secretaría de Infraestructura de Floridablanca como “**un paso carreteable por la paralela a la autopista Floridablanca-Bucaramanga, contiguo al Colegio Agustiniano**”<sup>29</sup> y como un “*tramo*” de la Transversal de Paragüitas de Floridablanca<sup>30</sup>. De esta manera, la falta de precisión que presenta

<sup>25</sup> De acuerdo con el artículo 2.2.3.2.7 *ibídem*, el Índice mínimo de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programa de largo plazo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, se considera un mínimo de quince (15m<sup>2</sup>) metros cuadrados y por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo

<sup>26</sup> Según nomenclatura y definición prevista en el artículo 2º de la Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre, la vía carreteable es una vía “*sin pavimentar destinada a la circulación de vehículos*”

<sup>27</sup> Según el Acuerdo 035 de 2018 que contiene el Plan de Ordenamiento Territorial de Floridablanca 2018 -2030 y su cartografía digital - anexo “DU1.Mapa Base Urbano” contenido en CD que obra a Fl. 69 vto. del expediente.

<sup>28</sup> justo donde inicia el conjunto Bellomonte, según fotografías de Google Earth.

<sup>29</sup> Según informe técnico que obra al folio 52 del expediente

<sup>30</sup> Así lo reconoce la entidad demandada al contestar el hecho 1 de la demanda, Fl. 20

la demanda en torno a la identificación y ubicación de la vía afectada se encuentra superada<sup>31</sup>.

**2. Clasificación de la vía en el POT de Floridablanca y las implicaciones de ello en sus condiciones de construcción, uso, goce y disfrute.** De acuerdo con el artículo 33 del Plan de Ordenamiento Territorial de Floridablanca 2018-2030<sup>32</sup> y los mapas viales que lo integran, la vía carretable que colinda con el Barrio Villa Piedra del Sol está “proyectada”<sup>33</sup> como un tramo de la “**Transversal de Paragüitas**”<sup>34</sup>, la cual está clasificada como vía terciaria de la “**red vial urbana arterial**” de Floridablanca<sup>35</sup>.

En términos generales, la “**red vial urbana arterial**” es el conjunto de vías de la ciudad que actúa como “**principal soporte de la movilidad y la accesibilidad urbana y regional, a través de las que se presenta el mayor flujo vehicular y**

<sup>31</sup> Argumento de la entidad demandada al contestar el hecho 5º de la demanda (Fl. 20). Expresamente dijo la demanda que la actora popular “no especifica el trayecto afectado ya que la calle 195 o también llamada vía metropolitana, transversal de paragüitas comprende varios tramos”

<sup>32</sup> Acuerdo 035 de 2018 y sus archivos anexos que obran en CD visible a Fls. 69 vto.

<sup>33</sup> Los planos viales que hacen parte del POT de Floridablanca distingue las vías “proyectadas” de las vías “existentes”, para significar que aquellas, en oposición a éstas, son las que se encuentran pendientes por construir, categoría en la que fue catalogada la vía carretable en cuestión, tal y como se desprende de cada uno de los mapas viales que componen el referido POT

<sup>34</sup> Según el Acuerdo 035 de 2018 que contiene el Plan de Ordenamiento Territorial de Floridablanca 2018 -2030 Mapa “DU4 Espacio Público” y mapa No. FB4 Sistema Vial Municipal, contenido en el CD que obra a Fl. 69 vto. del expediente.

RED	CLASIFICACIÓN	NOMBRE	PERFIL VIAL (m)
Red Vial urbana Arterial	PRIMARIA	Corredor del Sur TNS (Tramo 2 Mutis - Anillo vial)	43
		Corredor del Sur TNS (Tramo 3 Anillo Vial- Piedecuesta)	43
		Transversal Oriental	28
		Transversal Oriental (tramo Portón del Tejar)	26
		Circunvalar Oriental o de los Cerros	28
	SECUNDARIA	Corredor vial Valle del Río Frío	29
		Transversal del Sur de Floridablanca	29
		Transversal de Ruitoque Bajo	28
		Carretera Antigua a Floridablanca	28
		Conexión transversal oriental - Carretera Antigua	28
		Anillo Vial Ruitoque Alto	17
		Transversal Central de Floridablanca	14
		Transversal de Palomitas	28
	TERCIARIA	Transversal de Paragüitas	28
		Transversal Cañaveral	14
		Transversal del Bosque	22
		Transversal Bucarica	14
		Carrera 23 - El Bosque	

<sup>35</sup> La Clasificación se registra en el artículo 33 del POT así:

Sistema Vial	Red vial	Clasificación
Nacional	Red Vial Nacional Arterial o primer orden	Vía Bucaramanga Cúcuta Autopista Floridablanca – Bucaramanga Autopistas Floridablanca – Piedecuesta Anillo vial Floridablanca – Girón Circunvalar de Mensul Transversal Oriental Kilometro 9 vía Cúcuta (proyectada)
Municipal	Red Vial Urbana	Arterial
		Primaria
		Secundaria
		Terciaria
	Intermedia	Primaria Secundaria Terciaria
	Local	Nivel uno Nivel dos
	Red Vial Peatonal	
	Intersecciones viales	Existentes y proyectadas
Red Vial Rural	Primaria Secundaria Terciaria	

Las vías terciarias urbanas arteriales, según las convenciones de los mapas que hacen parte del POT, fueron identificadas con una línea intermitente de color amarillo, vr.gr. mapa FG4 Sistema vial municipal

**mezcla de tráfico**<sup>36</sup>. Estas vías permiten la movilidad de mediana y larga distancia en el Área Metropolitana de Bucaramanga, complementan la articulación con otras cabeceras municipales, conectan dos o más sectores de la ciudad y se constituyen en corredores de atracción de la actividad urbana<sup>37</sup>.

Debido a su importancia en materia de movilidad urbana y metropolitana, estas vías ostentan una “*jerarquía vial urbana*” frente a las restantes vías municipales - intermedias<sup>38</sup> y locales<sup>39</sup>-, por razones de su funcionalidad, características del tránsito, tipo de transporte, continuidad de los corredores viales y articulación con la red metropolitana<sup>40</sup>.

Estas vías, así como todas las que forman parte de la infraestructura vial del municipio de Floridablanca, está orientadas “**al desplazamiento eficiente y seguro de personas y bienes**”<sup>41</sup> y por tratarse de infraestructura de red vial principal, “*su diseño y construcción corresponde a los municipios, salvo en el caso en que su ejecución sea asumida en una actuación urbanística privada y sea compensada por parte del municipio*”. Así mismo, “*su determinación, trazado, clasificación, recorrido, perfil y tramos debe estar sustentada en la forma prevista en el presente plan de ordenamiento. Para la financiación de este tipo de vías, el municipio podrá optar por aprobar contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios*”<sup>42</sup>

En cuanto a las condiciones técnicas que deben presentar las vías que hacen parte de la red vial urbana arterial de Floridablanca, el artículo 147 del POTF establece que los carriles de estas vías deben tener un ancho mínimo de 3.5 metros. Tratándose de vías terciarias urbanas arteriales, el total del perfil vial debe medir entre 14 y 28 metros<sup>43</sup>; para el caso concreto de la Transversal de Paragüitas, el POT contempla un perfil vial de 28 metros, con 2 calzadas, cada una de 2 carriles, y andenes a cada lado de la vía<sup>44</sup>. Es posible que estas medidas varíen si la vía se encuentra en sectores de urbanizaciones, conjuntos

<sup>36</sup> Arts. 146.1 y 150 del POT de Floridablanca, en adelante POTF

<sup>37</sup> Art. 147 ibd

<sup>38</sup> Art. 146.2. POTF “Red vial intermedia: Corresponde a la red de vías que se articulan a la malla vial arterial y facilita la movilidad de corta y mediana distancia.

<sup>39</sup> Art. 146.3. POTF “Red vial local: Se integra por los corredores viales que permiten la accesibilidad a los diferentes sectores y predios de la ciudad. Generalmente resultan del proceso de urbanización.

<sup>40</sup> Art. 147 POTF. Tal jerarquía es prevista para efectos de la gestión, el control y la regulación del tránsito

<sup>41</sup> Art. 32 ibd.

<sup>42</sup> Artículo 468.60 ibd.

<sup>43</sup> Art. 150 POTF

<sup>44</sup> Según perfiles viales del POT pág. 261 y artículo 153 ibd.

residenciales sometidos al régimen de propiedad horizontal o urbanizaciones abiertas, con tratamiento de Consolidación Urbana delimitados en el POT, puesto que, según el parágrafo 2 del artículo 153 ibídem, en estas zonas *“los perfiles viales y sus componentes serán los autorizados en las licencias de urbanización debidamente aprobados por la autoridad competente”*.

En lo relativo a las condiciones técnicas de los andenes de las vías urbanas, el artículo 468.12 del POTF establece que éstos *“deben ser continuos y a nivel (las tapas y rejillas presentes deben estar rasantes con el nivel del piso, sin generar obstáculos con los predios colindantes y las franjas de circulación deben ser tratados con materiales duros y antideslizantes. En las esquinas o cruces peatonales donde exista desnivel entre la calzada y la franja del andén de circulación éste se debe salvarse (sic) mediante rampa, consultar NTC 4143 “Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios, Rampas Fijas” o la norma que la modifique, adicione o sustituya”*.

No fue posible conocer los demás estándares de diseño y construcción de andenes que al parecer se señalan en los artículos 184 y s.s. del POTF, como quiera que en el documento en PDF que reposa en la página web de la entidad demandada así como en el remitido en texto físico, faltan las páginas 85 a 90 que corresponden a los artículos 183 a 191 relativos a esta materia<sup>45</sup>. En todo caso, los estándares que deben presentar los andenes en las zonas urbanas de los municipios no pueden ser inferiores a los contenidos en los artículos 3º de la Ley 1083 de 2006, 8º del Decreto No. 798 de 2010 y 2.2.3.4.1.1 del Decreto Único 1077 de 2015, atrás analizados, pues, como se dijo, estos constituyen contenidos normativos esenciales del derecho colectivo al espacio público.

Todo lo anterior permite **CONCLUIR** que la vía carretable que colinda con el Barrio Villa Piedra del Sol, por el sólo hecho de estar dentro de la zona urbana del municipio de Floridablanca, **debería estar pavimentada y amoblada conforme a los estándares técnicos analizados** a lo largo de esta providencia, de manera que garantice *“el desplazamiento eficiente y seguro de personas y bienes”*,

<sup>45</sup> Según el índice del POTF, el Artículo 183 versa sobre “componentes construidos”, el Art. 184 sobre “Andenes y espacios peatonales”, el Art. 185 sobre “Estándares para los andenes”, el Art. 186 sobre “Lineamientos para el diseño y construcción del espacio público de las redes de infraestructura vial peatonal – andenes”, el Art. 187 sobre “Andenes en suelo urbano y de expansión urbana”, el Art. 188 sobre “Obstrucción de los andenes con elementos de las redes de servicios públicos o de particulares”, el Art. 189 sobre “Estándares para los cruces peatonales a desnivel”, el Artículo 190 sobre “Estándares para los elementos complementarios de los pasos peatonales a desnivel” y el Art. 191 sobre “Intervención sobre elementos constitutivos del sistema de espacio público”.

máxime cuando fue prevista en el POT como vía terciaria de la red vial urbana arterial, pues ello implica que se está ante una vía estratégica para la movilidad de la ciudad y el área metropolitana de Bucaramanga, por la que transita *“mayor flujo vehicular y mezcla de tráfico”* respecto de otras vías municipales. En este contexto, el abandono en que se encuentra esta vía contraría los objetivos específicos de la política de movilidad del municipio<sup>46</sup>, que incluyen *“prever las infraestructuras y los proyectos necesarios que mejoren la integración de la movilidad regional, nacional y de pasajeros”*, *“promover el desarrollo de proyectos viales que mejoren las condiciones de accesibilidad y conectividad con la red vial arterial”* y la *“optimización y mejoramiento de la infraestructura vial”*.

Ahora bien, aunque no se diga expresamente en el POT, el Despacho entiende que la vía carretable objeto de esta acción popular, al estar prevista como *“proyectada”*, es reconocida por la administración municipal como parte del *déficit cualitativo* del espacio público de Floridablanca, pues, aunque se trata de una vía estratégica para la movilidad de la ciudad y el área metropolitana de Bucaramanga, es un tramo carretable, es decir, una vía sin pavimentar y amoblar conforme a los estándares mínimos legales que garantizan las condiciones de accesibilidad, comodidad y seguridad de peatones y vehículos.

**3. Las condiciones de deterioro e inseguridad que presenta la vía.** Sobre el particular, la Secretaria de Infraestructura del Departamento de Santander rindió informe técnico en el que pone de presente que la vía en comento se encuentra deteriorada y no cuenta con andenes<sup>47</sup>. Dice el concepto lo siguiente:

*“Se pudo constatar que esta vía está muy deteriorada, llena de huecos, escombros, hundimientos por material de relleno no adecuado, maleza, no tiene andenes, no tiene iluminación. (Longitud aproximadamente de 250 metros líneas). Por lo tanto esta vía de acceso al barrio Piedra del sol Floridablanca, en estas condiciones es insegura para la movilización de los ciudadanos”*.

El mal estado de la vía también se puede corroborar a través de las fotografías que obran a los folios 4, 48 y 49, y las registradas en Google Earth, en las que se observa una vía destapada, con grandes hundimientos, basura y maleza, denotando ello el descuido y la indiferencia del Municipio de Floridablanca frente a la protección y conservación del referido bien público.

<sup>46</sup> Art. 14 ibd.

<sup>47</sup> Fl. 47

Además, teniendo en cuenta su categorización como vía terciaria de la red vial arterial urbana, y por ende, de gran afluencia vehicular, para el Despacho cobra fuerza inductiva la afirmación que hace la parte actora en el sentido que *“por esa vía pasan carros de toda clase (...) a gran velocidad”,* generando *“polvo (...) perjudicial para sus habitantes”*<sup>48</sup>, lo que denota también problemas de seguridad vial y salubridad pública.

Es claro, entonces, que estamos ante un déficit cualitativo del espacio público de Floridablanca, en la medida que la vía en comento, si bien es usada por vehículos y peatones para transitar, presenta condiciones inadecuadas para su uso, goce y disfrute, y atenta contra la seguridad vial y salubridad pública, por lo que se hace necesaria la intervención inmediata y contundente de la Administración municipal, en aras de mejorar, conservar y mantener un elemento estratégico de la movilidad y el espacio público de la ciudad de Floridablanca.

Ahora bien, ni en el POT ni en el trámite de esta acción popular, la entidad accionada ha evidenciado alguna acción administrativa o financiera encaminada a superar el déficit vial advertido.

Advierte el Despacho que la entidad demandada, a través de la Secretaría Técnica de su Comité de Conciliación, registró en el acta del 4 de septiembre de 2017 no tener ánimo de celebrar un pacto de cumplimiento, argumentando que *“el acceso para el Barrio Piedra del Sol es por la Carrera 28, el cual permite acceder a la autopista desde la calle 49 a la 46 de manera segura y sin poner en riesgo ni a transeúntes así como tampoco al tráfico vehicular, ya que no presenta deterioro en su malla vial”*. Dicha vía alterna existe, en efecto, según lo certifica la Secretaría de Infraestructura de Floridablanca en el informe rendido al folio 52 y se corrobora con las fotografías visibles a folio 53, en las que se observa una vía tipo puente vehicular en inmediaciones al Barrio Villa Piedra del Sol. Sin embargo, la existencia de una vía alterna para el tránsito de vehículos y peatones no es un hecho jurídicamente relevante para la determinación de la violación del derecho al goce del espacio público por la falta de pavimentación y mal estado de una vía pública, puesto que, según se advirtió en el marco jurídico, uno de los contenidos esenciales de este derecho es que cada vía pública vehicular y peatonal del

---

<sup>48</sup> Fl. 1

sector urbano del municipio, debe estar construida bajo unas condiciones de accesibilidad y seguridad que permita el tránsito fácil y seguro de peatones y vehículos dentro de la ciudad, independientemente de cuántas vías alternas puedan existir.

Ahora, conforme se indicó en el marco jurídico y jurisprudencial citado, es al MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA a quien corresponde la obligación de proteger el uso y goce del espacio público en su jurisdicción, y propender porque la comunidad pueda gozar de una movilidad segura cuando hace uso del referido corredor vial, obligación que ha omitido deliberadamente, pues dentro de su defensa no existe argumento alguno relacionado con la posible adecuación de la vía, así como tampoco se evidencian acciones tendientes a superar las contingencias advertidas; por el contrario, sus argumentos de defensa se limitan a señalar, en primer lugar, que los medio de prueba son insuficientes para demostrar la vulneración que se alega, lo cual no es cierto, pues según la reseña probatoria atrás expuesta, es clara la vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público, y, en segundo lugar, que existe otra ruta de acceso al sector que se encuentra en buen estado, argumento que, se insiste, aunque puede ser cierto no es óbice para exigir que el Municipio se haga cargo de una vía fundamental para la movilidad de la ciudad y del área metropolitana de Bucaramanga.

De conformidad con lo anterior, para el Despacho es clara la vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público de quienes utilizan la vía de acceso que desde la autopista Piedecuesta Bucaramanga conduce al barrio Villa Piedra del Sol, pues, como quedó evidenciado, ésta no cuenta con las condiciones necesarias para garantizar el tránsito fácil y seguro de peatones y vehículos, por lo que se declarará la vulneración advertida, sin que sea necesario, por sustracción de materia, el estudio de otros derechos colectivos invocados en la demanda.

#### **E. Las órdenes para hacer cesar la vulneración**

Considera el Despacho que si bien no se han adelantado acciones tendientes a conjurar la problemática planteada, la solución del caso no puede suponer una vulneración del principio de separación de poderes y de la discrecionalidad que le asiste a la entidad territorial accionada en materia de inversión pública. Por tanto, la orden a impartir no puede ser la de ordenar la pavimentación inmediata de la

vía, pues debe ser la administración quien conforme a las posibilidades técnicas, materiales y financieras puede determinar el tiempo necesario para ello, que, en todo caso, debe ser razonable. Cabe precisar que la falta de recursos para garantizar la protección de los derechos colectivos no es un argumento válido, pues se trata de bienes protegidos constitucionalmente, dotados de fuerza normativa y eficacia real, no de meros contenidos programáticos. Según tesis pacífica del Consejo de Estado<sup>49</sup>, *“la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos para cuya protección aquella se instauró (...) ante una circunstancia como la alegada por la entidad demandada, es deber de las autoridades públicas adelantar las actuaciones de orden administrativo, presupuestal y financiero que permitan la consecución de los recursos necesarios para adelantar las obras ordenadas, aclarándose, en todo caso, que si bien dichas gestiones no pueden ser inmediatas, tampoco pueden prolongarse en el tiempo, ya que en modo alguno pueden los entes públicos dilatar indefinidamente las soluciones a las necesidades colectivas”*.

Por tanto, se ordenará al Municipio de Floridablanca que en el término de un (1) mes siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, presente un cronograma de actividades a realizar para la pavimentación de la vía “Villa Piedra del Sol” y la construcción de sus respectivos andenes, detallando las medidas y condiciones de la vía, valor aproximado y apropiación presupuestal para el financiamiento de la obra, sin que dicho cronograma pueda tener una duración mayor a dieciocho (18) meses.

#### F.- Las costas

Se reconocerán las costas procesales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la ley 472 de 1998, fijándose como agencias en derecho el equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Estarán a cargo del MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### FALLA

---

<sup>49</sup> Entre otras, ver las sentencias de 25 de octubre de 2001 (Exp. 2000-0512-01, C.P. Dr. Gabriel E. Mendoza Martelo) y 24 de octubre de 2002 (exp. 2001-0904-01, C.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade).

**PRIMERO: DECLÁRASE** la vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público, por parte del MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA (S).

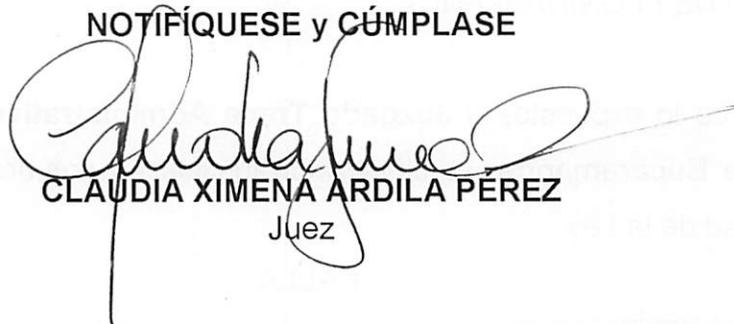
**SEGUNDO: ORDÉNASE** al Alcalde del MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA que en el término de un (1) mes siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, presente un cronograma de actividades a realizar para la pavimentación de la vía carretable que del Barrio Villa Piedra del Sol conduce a la autopista Piedecuesta-Bucaramanga, ubicada entre la Carrera 28 No. 1949-101 y la Calle 195 No. 27 - 156<sup>50</sup>, y la construcción de sus respectivos andenes, detallando las medidas y condiciones de la vía, valor aproximado y apropiación presupuestal para el financiamiento de la obra, sin que dicho cronograma pueda tener una duración mayor a dieciocho (18) meses. En consecuencia, la pavimentación de la vía y la construcción de sus andenes no podrá superar un plazo total de diecinueve (19) meses desde la ejecutoria de esta providencia.

**TERCERO: CRÉASE** un comité de verificación para garantizar el cumplimiento de las órdenes dadas en la presente providencia, conformado por la actora popular, la Procuraduría Provincial de Floridablanca y el Personero de Floridablanca, o sus delegados. Rendirán informes trimestrales sobre el avance de lo ordenado.

**CUARTO:** Condenar en costas al MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA y a favor de la actora, fijándose como agencias en derecho la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Liquidense por la Secretaría de este Despacho.

**QUINTO:** EJECUTORIADA la presente providencia, ENVÍESE copia de la misma a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO - REGIONAL SANTANDER-, en atención a lo establecido en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**



**CLAUDIA XIMENA ARDILA PÉREZ**  
Juez

<sup>50</sup> justo donde inicia el conjunto Bellomonte, según fotografías de Google Earth.