



Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué

Ibagué, (Tolima), treinta (30) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Medio de Control: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Radicación: 73001-33-33-011-2018-00047-00

Accionante: PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ.

Accionado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ Y DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

I. ASUNTO

Como el proceso se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias sin que se observe causal alguna que pueda invalidar lo actuado, procede el Despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponda, dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos presentada por la **Personería Municipal de Ibagué** en contra del **Municipio de Ibagué** y el **Departamento del Tolima**.

II. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA¹

1.1. Pretensiones²

La única pretensión de la demanda es la siguiente:

“Que se ordene al MUNICIPIO DE IBAGUÉ y al DEPARTAMENTO DEL TOLIMA la construcción de andenes en los tramos viales comprendidos entre La Vega-Chapetón-Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales-Pico de Oro-Villa Restrepo hasta Juntas, para con ello lograr la protección del derecho o interés colectivo al espacio público peatonal, por cuanto en este sector no existen estos componentes, lo que afecta gravemente la libre circulación de los transeúntes, entre los cuales se encuentran niños, niñas y adolescentes, quienes concurren diariamente por ellas.”

1.2. Fundamentos fácticos relevantes

Los hechos de la demanda se resumen de la siguiente manera³:

La agencia del Ministerio Público del nivel municipal relata que entre las veredas La Vega-Chapetón- Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales- Pico de Oro-Villa Restrepo hasta Juntas, existe un perfil vial vehicular que comunica a cada una de ellas, destinado a permitir el turismo en el sector del Cañón del Combeima y vía al Nevado del Tolima; añade que el mencionado perfil vial no es únicamente una vía turística sino que permite la comunicación agrícola de las veredas en mención.

¹ Archivo 01, cuaderno principal, folio 4-9 del expediente digitalizado.

² Archivo 01, cuaderno principal, folio 6 del expediente digitalizado.

³ Archivo 01, cuaderno principal, folio 4-5 del expediente digitalizado.

Refiere de igual manera que el perfil vial que atraviesa los centros poblados no cuentan con condiciones adecuadas o de seguridad para garantizar la libre circulación de peatones, lo que conlleva a que los habitantes no puedan circular dentro de sus localidades, además, los pocos andenes del sector se encuentran deteriorados o no cumplen con las medidas técnicas que garanticen su pleno uso y goce de tal perfil artificial del espacio público; narra además que la falta de andenes en la zona es un asunto más delicado aún si se tiene en cuenta que el sector por su vocación turística tiene una alta incidencia de población flotante a la que no le es posible circular en su rol de peatón por esas rutas.

Se señala también en la demanda que la Personería Municipal elevó en octubre del año 2017 petición ante el municipio de Ibagué a efectos de que se adoptaran las medidas necesarias para la protección del derecho e interés colectivo al espacio público amenazado en el perfil vial ya detallado, obteniendo como respuesta por parte de la Directora del grupo operativo que se estaba en ese momento formulando un proyecto de mejoramiento del espacio público con jerarquización al peatón, sin embargo no se aportó con la respuesta prueba alguna sobre dicho proyecto ni de acciones encaminadas a la cesación de la vulneración de los derechos alegados.

1.3. Derechos colectivos que se señalan vulnerados

Se invoca por la parte actora que según el literal d) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, el goce a al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público es un derecho e interés colectivo amparado por la ley.

Añade que en el presente caso, por la omisión de las autoridades demandadas se ha vulnerado el derecho al espacio público y utilización de los bienes de uso público al beneficio de la ciudadanía Ibaguereña, por cuanto los habitantes de los centros poblados La Vega- Chapetón-Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales-Pico de Oro-Villa Restrepo y Juntas, no pueden circular dentro de sus localidades, por cuanto el perfil vial que las atraviesa no tiene condiciones adecuadas o de seguridad para garantizar la libre circulación de los peatones.

2. COADYUVANCIAS

2.1. Coadyuvancia Universidad de Ibagué⁴

A través de estudiante adscrito al Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación del ente universitario se afirma que el fin de la presente acción, es la de buscar una solución y que el Estado debe garantizar un efectivo goce de la integridad del espacio público y su destinación al uso común. Coadyuva las pretensiones de la parte actora, recalcando la importancia de declarar la vulneración de los derechos colectivos por parte de los accionados.

3. RAZONES DE LA DEFENSA

3.1. Municipio de Ibagué⁵

⁴ Archivo 01, cuaderno principal, folio 4-5 del expediente digitalizado.

⁵ Archivo 01, cuaderno principal, folio 48-54 del expediente digitalizado.

El apoderado del municipio demandado dentro del término para extender respuesta manifestó oponerse a todas las pretensiones de la demanda; para argumentar su postura invoca el artículo 2° de la Ley 1228 de 2008 indicando que dicha norma establece que las carreteras deben tener fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, además determinó las dimensiones de las áreas de reserva y su propósito está encaminado a construir vías seguras para todos los usuarios: conductores, peatones, ciclistas y motociclistas.

Asegura que de comprobarse en el proceso que la vía es de tipo terciario, la responsabilidad del mantenimiento de tal vía estaría a cargo del Municipio, sin embargo, existiría imposibilidad de acceder a la pretensión del demandante, debido a las dimensiones de la vía, puesto que la misma ni siquiera cumple con la medida de carreteras de tercer orden prevista en la citada ley.

Prosigue con la defensa manifestando que la vía objeto de la presente acción, actualmente tiene 6 metros de calzada, para poder cumplir con la normatividad vigente respecto a carreteras se tendrían que hacer retrocesos de 12 a 15 metros a partir del eje de la vía, lo que implicaría la posible adquisición de predios por parte del Municipio, pues las construcciones están dentro de esa franja de 15 metros, y aun buscando la posibilidad de adquirir predios incluyendo las construcciones existentes dentro de esa franja, no podría estructurarse la carretera, pues esa vía tiene voladeros, lo que haría inviable realizar la construcción de andenes con el lleno de las normas.

En igual sentido el apoderado afirma que en la actualidad hay reglamentaciones existentes respecto al tema de carreteras, entonces para poder solucionar parcialmente este problema de andenes, una posible solución relacionada por la Secretaria de Infraestructura radica en que tendría que llevarse al Concejo un proyecto de acuerdo con la finalidad de modificar las dimensiones de la vía, tras determinar en un estudio la viabilidad para hacerlo, con la finalidad de no afectar todos los predios ubicados dentro de esa franja de la vía, sin embargo, reitera que la vía en algunas secciones soporta remoción de tierras y talúd; por tales razones considera que el ente territorial se encuentra en imposibilidad física para dar cumplimiento a lo pretendido, además de que la parte actora no cumplió con la carga de la prueba para acreditar la amenaza o vulneración de derechos colectivos, propone las excepciones que denominó *inexistencia de vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados y falta de prueba*.

3.2. Departamento del Tolima⁶

La apoderada del departamento en la contestación a la demanda manifestó oponerse a que se le endilgue responsabilidad alguna al ente que representa por cuanto los derechos colectivos que se alegan no están siendo vulnerados por aquel, en atención a que no le compete legalmente la construcción de andenes según lo establece el Manual de Diseño Geométrico de carreteras expedido por el Instituto Nacional de Vías; propone las excepciones que denominó *falta de legitimación en la causa por pasiva ante ausencia de facultades legales y genérica*.

⁶ Archivo 01, cuaderno principal, folio 105-107 del expediente digitalizado.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

Presentada la demanda ante la Oficina Judicial el día 08 de febrero de 2018⁷, correspondió por reparto a este Juzgado el cual mediante auto de fecha 19 de febrero siguiente admitió la demanda⁸.

Notificado el municipio de Ibagué y el Ministerio Público⁹ dentro del término de traslado de la demanda, el referido ente territorial dio respuesta y propuso excepciones¹⁰, luego, con auto del 30 de agosto de 2019¹¹ se ordenó vincular al Departamento del Tolima en calidad de demandado, ente que luego de notificado¹² contestó la demanda y propuso excepciones¹³.

El 11 de octubre de 2021 se celebró audiencia especial de pacto de cumplimiento¹⁴, la cual fue declarada fallida, en la misma diligencia se procedió al decreto de las pruebas deprecadas por los extremos procesales; mediante auto del 27 de marzo de 2023¹⁵, luego de la constatación del recaudo probatorio, se declaró precluida la etapa probatoria y en virtud del artículo 33 de la Ley 472 de 1998, se ordenó correr traslado para presentar alegatos de conclusión dentro de los cinco (5) días siguientes, término dentro del cual también podría rendir concepto el Ministerio Público.

Sin embargo, ante duda respecto al origen, tiempo y el lugar de las fotografías aportadas con la demanda, se emitió auto de mejor proveer el 25 de mayo de 2023¹⁶ requiriendo a la Personería Municipal de Ibagué al efecto, posteriormente, se incorporó la respuesta de la mencionada identidad y también el expediente de la acción popular No. 73001-33-31-003-2009-00097-00 ante la eventual existencia de cosa juzgada parcial o total, para efectos de cualquier pronunciamiento al respecto se le concedió a los intervinientes en este proceso el término de cinco (5) días¹⁷; en forma ulterior pasó el proceso al Despacho para sentencia el 24 de octubre de 2023¹⁸.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Alegatos parte Accionante.

Guardó silencio¹⁹.

4.2. Alegatos coadyuvante Universidad de Ibagué²⁰

A través de estudiante adscrito al Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación del ente universitario, se solicita que se ordene a las entidades accionadas brindar una solución favorable e inmediata para los habitantes y turistas de la zona.

⁷ Archivo 01, cuaderno principal, folio 3 del expediente digitalizado.

⁸ Archivo 01, cuaderno principal, folio 21-22 del expediente digitalizado.

⁹ Archivo 01, cuaderno principal, folio 30 del expediente digitalizado.

¹⁰ Archivo 01, cuaderno principal, folio 63 del expediente digitalizado.

¹¹ Archivo 01, cuaderno principal, folio 96-97 del expediente digitalizado.

¹² Archivo 01, cuaderno principal, folio 100 del expediente digitalizado.

¹³ Archivo 01, cuaderno principal, folio 105-107 del expediente digitalizado.

¹⁴ Archivos 22 y 23, cuaderno principal del expediente digitalizado.

¹⁵ Archivo 02, cuaderno principal 2 del expediente digitalizado.

¹⁶ Archivo 10, cuaderno principal 2 del expediente digitalizado.

¹⁷ Archivo 18, cuaderno principal 2 del expediente digitalizado.

¹⁸ Archivo 22, cuaderno principal 2 del expediente digitalizado.

¹⁹ Archivo 08, cuaderno principal 2 del expediente digitalizado.

²⁰ Archivo 06, cuaderno principal 2 del expediente digitalizado.

Lo anterior con el propósito de cesar la vulneración de los derechos colectivos invocados, los cuales se encuentran en su opinión vulnerados como consecuencia de la omisión por parte de la Secretaría de Planeación del Tolima y la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Ibagué, en la adecuación del paso vehicular y peatonal, al no contar con las condiciones necesarias para un paso seguro, una circulación libre para sus habitantes y visitantes.

Adicionalmente pide se ordene a las entidades accionadas realizar una adecuación correcta de la vía, teniendo en cuenta el flujo elevado vehicular y peatonal que se presenta en la zona, la cual es recorrida por los turistas y habitantes para que puedan desempeñar sus actividades de manera libre y segura.

4.3. Alegatos demandado Municipio de Ibagué

Guardó silencio²¹.

4.4. Alegatos demandado Departamento del Tolima

Guardó silencio²².

4.5. Concepto Ministerio Público

El representante del Ministerio Público delegado ante el Despacho no emitió concepto de fondo²³.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Problema jurídico

Corresponde al despacho determinar en primer lugar si, ¿Se configura en este asunto la cosa juzgada con relación a lo ordenado en sentencia emitida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Ibagué del 28 de noviembre de 2014?

Luego, en caso de que no se declare la cosa juzgada total, deberá establecerse si, ¿Se acreditó o no la vulneración a los derechos e intereses colectivos invocados por el accionante, como consecuencia de la omisión del municipio de Ibagué y el Departamento del Tolima, al no llevar a cabo la construcción de andenes en el tramo vial que atraviesa La Vega- Chapetón-Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales-Pico de Oro-Villa Restrepo y Juntas en el municipio de Ibagué?

5.2. Tesis del Juzgado

En primer lugar evidencia el juzgado que hay lugar a reconocer de oficio la excepción de cosa juzgada parcial solamente en relación la construcción de andenes sobre siete puentes ubicados en el tramo vial que de La Vega conduce a Juntas en el municipio de Ibagué, esto pues tales puntos ya fueron objeto de protección en otro pronunciamiento judicial.

²¹ Archivo o8, cuaderno principal 2 del expediente digitalizado.

²² Ibid.

²³ Ibid.

En lo que respecta al restante tramo vial que atraviesa La Vega- Chapetón-Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales-Pico de Oro-Villa Restrepo y Juntas en el municipio de Ibagué, se evidenció a través de los medios de prueba aportados al proceso la amenaza a los derechos e intereses colectivos consagrados en el literal del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, ante la ausencia de andenes y/o pasos de circulación que garanticen la seguridad de los peatones que por allí transitan , demostrándose a su vez que la circulación de peatones en el citado tramo vial es considerable dada la importancia turística, comercial y agrícola del sector.

5.3. Marco normativo y jurisprudencial de la Acción Popular²⁴

La acción popular busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos son:

- Una acción u omisión de la parte demandada.
- Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos.
- Y la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

5.4. De los derechos colectivos invocados como vulnerados

5.4.1. Derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

Referente al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, se tiene que los artículos 1, 82, 88 y 102 de la Constitución Política, imponen al Estado y por ende a sus autoridades el deber de velar por la protección de la integridad del espacio público: hacer prevalecer el interés general sobre el particular; asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular; ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros.

Se destaca que el espacio público además de ser interés colectivo constituye derecho fundamental atado a la locomoción, por lo que requiere atención urgente y la protección por parte de todas las autoridades públicas, dentro de las cuales están incluidos los jueces de la república.

Debe precisarse que por “*espacio público*” ha de entenderse en principio como el conjunto de inmuebles públicos y elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la

²⁴ Consejo de Estado sección primera, sentencia del 24 de mayo de 2019. Rad. No 25000-23-24-000-2010-00748-01 (AP), C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez.

satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes²⁵.

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, el Consejo de Estado²⁶ ha sostenido que es deber del Estado, y, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público (1); velar por su destinación al uso común (2); asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular (3); ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros (4); es un derecho e interés colectivo (5); este constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas (6).

Ahora bien, y cuanto, a las áreas constitutivas de espacio público, se ha pronunciado el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo²⁷, indicando que:

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

El Decreto 1504 de 1998, acoge en su artículo 2º la definición antes transcrita y en su artículo 3º, ibídem, precisa que comprende los siguientes aspectos:

A). Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;

B). Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público:

C). Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto.

Es más, en el artículo 5º ibídem, referente a los elementos constitutivos y complementarios del espacio público se precisa que, entre los constitutivos del mismo, ya sean artificiales o construidos, se encuentran:

²⁵ Definición consignada en el artículo 5º de la Ley 9º de 1989,

²⁶ Consejo de Estado – Sección Primera, sentencia de fecha 25 de marzo de 2010 C.P María Claudia Rojas Lasso, Radicación No. 25000-23-27-000-2004-02676-01 (AP)

²⁷ CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION PRIMERA-consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO-Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil nueve (2009)-Radicación número: 66001-23-31-000-2004-00955-01 (AP)-Actor: MALLELY MEJIA QUINTERO. Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA-Referencia: APELACION SENTENCIA – ACCION POPULAR.

a). Áreas integrantes de los perfiles de circulación peatonal y vehicular, constituidas por:

(...)

*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, sardineles, cunetas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles; (...)(Resaltos fuera de texto).*

Así las cosas, es indudable, que por ser el Estado el representante legítimo de la sociedad política, tiene a su cargo la obligación constitucional y legal de brindar efectiva protección a los bienes de uso público, los cuales forman parte del espacio público, de conformidad con el art. 82 superior, de allí que **las calles, andenes, puentes peatonales, separadores**, reductores de velocidad, calzadas, carriles etc., constituyen espacio público, respecto del cual, el Estado tiene la obligación de resguardar y preservar su cabal funcionamiento y uso común²⁸.

5.5. De las competencias de las autoridades en materia de infraestructura pública vial

La Ley 105 de 1993 "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones", define las competencias sobre la infraestructura de transporte estableciendo que las vías nacionales son aquellas a cargo de la Nación, **las vías departamentales son aquellas a cargo de los departamentos** y las vías municipales y distritales aquellas a cargo de los municipios.

Es así como, integran la infraestructura departamental de transporte, según el artículo 16 *ibidem*:

*"Hacen parte de la infraestructura departamental de transporte, las vías que hoy son de propiedad de los Departamentos; las que son hoy responsabilidad de la Nación - Fondo Vial Nacional o del Fondo Nacional de Caminos Vecinales - y que el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo ordenado en esta Ley, les traspase mediante convenio a los departamentos, **al igual que aquellas que en el futuro sean departamentales**, las que comunican entre sí dos cabeceras municipales, así como la porción territorial correspondiente de las vías interdepartamentales que no sean parte de la red nacional: al igual que los puertos y muelles fluviales y los aeropuertos, en la medida que sean de su propiedad o que le sean transferidos.(...)"*

A su turno, según el artículo 20, le corresponde a la Nación y a **las entidades territoriales** la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos allí establecidos.

No obstante, queda dicha construcción y conservación sometida a los diseños de carreteras y otros establecidos por el Ministerio de Transporte, en pro de la modernización de la infraestructura y efectos de seguridad y movilidad. Así, se

²⁸ **Artículo 10.** 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. **DECRETO NUMERO 1504 DE 1998**-Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.

adoptó a través de la **Resolución 000744 de 2009**, como norma técnica para los proyectos de la Red Vial Nacional, el "MANUAL DE DISEÑO GEOMÉTRICO PARA CARRETERAS" elaborado en el año 2007, por el INVIAS, quien clasificó las carreteras según su funcionalidad, de la siguiente manera:

“...1.2.1. Según su funcionalidad

Determinada según la necesidad operacional de la carretera o de los intereses de la nación en sus diferentes niveles:

1.2.1.1. Primarias. *Son aquellas troncales, transversales y accesos a capitales de Departamento que cumplen la función básica de integración de las principales zonas de producción y consumo del país y de éste con los demás países. Este tipo de carreteras pueden ser de calzadas divididas según las exigencias particulares del proyecto. Las carreteras consideradas como Primarias deben funcionar pavimentadas.*

1.2.1.2. Secundarias. *Son aquellas vías que unen las cabeceras municipales entre sí y/o que provienen de una cabecera municipal y conectan con una carretera Primaria. Las carreteras consideradas como Secundarias pueden funcionar pavimentadas o en afirmado.*

1.2.1.3. Terciarias. *Son aquellas vías de acceso que unen las cabeceras municipales con sus veredas o unen veredas entre sí. Las carreteras consideradas como Terciarias deben funcionar en afirmado. En caso de pavimentarse deberán cumplir con las condiciones geométricas estipuladas para las vías Secundarias.”*

VI. CASO CONCRETO

Realizadas las anteriores consideraciones, corresponde al despacho determinar si en el presente asunto se reúnen los presupuestos sustanciales, en orden a acceder o no a las pretensiones demandatorias del actor popular

6.1. Medios de prueba relevantes para adoptar la decisión

Al expediente fueron allegados los siguientes medios de prueba relevantes:

- Registro fotográfico aportado con la demanda por la parte actora, como sustento de la ausencia de andenes en el tramo vial objeto del presente proceso²⁹.
- Informe de visita técnica y registro fotográfico realizado por ingeniero contratista de la Personería Municipal, el 3 de agosto de 2023, al tramo vial comprendido entre La Vega-Chapetón-Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-la María-Puerto Perú-Pastales-Pico de Oro-Villa Restrepo hasta Juntas *para verificar la ejecución de la construcción de andenes peatonales que garanticen la seguridad de los peatones y transeúntes del sector*³⁰.
- Copia de petición de protección al espacio público y construcción de andenes en el tramo vial multicitado, suscrita por el Personero Delegado de Servicios Públicos, medio ambiente y control urbano y presentada al Alcalde Municipal de Ibagué el 05 de octubre de 2017³¹.

²⁹ Archivo 01, cuaderno principal, folio 10-13 del expediente digitalizado.

³⁰ Archivo 16, cuaderno principal 2 del expediente digitalizado.

³¹ Archivo 01, cuaderno principal, folio 14-17 del expediente digitalizado.

- Copia de respuesta a la anterior solicitud, emitida el 27 de octubre de 2017 por parte de la Directora del Grupo Operativo de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Ibagué, la cual señala que ese despacho actualmente está formulando un proyecto de mejoramiento del espacio público en el cual se incluye una mayor jerarquización al peatón, lo cual incide básicamente en los andenes y circulaciones peatonales³².
- Copia del oficio 3364 del 07 de octubre de 2019, mediante el cual la Directora de Infraestructura del Departamento del Tolima absuelve solicitud de información de la Oficina Jurídica de la misma entidad, y en la cual se conceptúa que en atención a la categorización de la vía Ibagué-Juntas, el Manual de Diseño Geométrico de Carreteras, expedido por INVIAS, los proyectos que adelanta el ente territorial no contemplan la construcción de andenes por no hacer parte de los parámetros fijados por INVIAS³³.
- Memorial suscrito por el Personero Municipal de Ibagué con fecha 25 de noviembre de 2019, mediante el cual pone en conocimiento notas periodísticas publicadas en el portal web del Departamento del Tolima y del periódico El Tiempo, en las cuales se resalta la importancia de las obras que se adelantaban en la vía objeto de este proceso por parte del departamento, y en las cuales se resalta la vocación turística del sector³⁴.
- Copia del Decreto No.0397 del 13 de marzo de 2019 “Por el cual se clasifican unas carreteras y se dictan otras disposiciones”, emitido por el Gobernador del Departamento del Tolima, norma territorial la cual determinó que la vía Ibagué-Juntas se clasifica en tercer orden³⁵.
- Oficio 1220-65924 del 22 de octubre de 2021 proferido por la Dirección de Información y Aplicación de la Norma Urbanística de la Secretaría de Planeación de Ibagué, el cual señala que *el tramo La Vega- Juntas se clasifica dentro de las carreteras de la red vial nacional de tercer orden con las siguientes características: perfil vial: 30 MTS - el cual corresponde a una calzada de 6 MTS y zonas de protección de 12 MTS a cada lado.*

También informa el referido oficio que *los centros poblados que están sobre la vía: Llanitos, Pastales, Villa Restrepo, Juntas; no cuentan con la reglamentación específica excepto Chapetón que corresponde al perímetro urbano (costado norte de la vía)*³⁶.

- Oficio 2320-067239 del 27 de octubre de 2021 proferido por la Dirección Operativa de la Secretaría de Infraestructura del municipio de Ibagué, el cual informa que dicho ente territorial celebró el contrato 2715 del 21 de octubre de 2014 con el cual *se recuperó el tramo comprendido entre el Barrio Libertador y Kilómetro del Barrio La Vega por ser parte del sector urbano, y de la Vega hacia Juntas corresponde a vía Rural que está siendo intervenida actualmente por la Gobernación del Tolima*³⁷.
- Oficio No.1791 del 21 de octubre de 2021 proferido por la Secretaría de Infraestructura y Hábitat del Departamento del Tolima, mediante el cual se informa que a esa fecha el ente territorial había ejecutado y se encontraba

³² Archivo 01, cuaderno principal, folio 18 del expediente digitalizado.

³³ Archivo 01, cuaderno principal, folio 122-123 del expediente digitalizado.

³⁴ Archivo 01, cuaderno principal, folio 127-129 del expediente digitalizado.

³⁵ Archivo 20, cuaderno principal del expediente digitalizado.

³⁶ Archivo 30, cuaderno principal del expediente digitalizado.

³⁷ Archivo 31, cuaderno principal del expediente digitalizado.

ejecutando contratos de mantenimiento en el tramo vial La Vega-Juntas, Contrato 1696 de 2020³⁸ y Contrato 1079 de 2020³⁹; de igual forma se señala en el citado oficio que *dentro de los proyectos de mejoramiento, rehabilitación y/o mantenimiento de la red vial a cargo del Departamento del Tolima no se contempla la construcción de andenes*⁴⁰.

En igual sentido la Secretaría de Infraestructura y Hábitat del Departamento del Tolima allegó copia de la minuta del contrato 1696 de 2020⁴¹ y contrato 1079 de 2020⁴².

- En los estudios previos de la licitación de obra pública 001-2020, que dio origen Contrato 1079 de 2020, la Secretaría de Infraestructura y Hábitat del Departamento del Tolima determinó la justificación y necesidad de la inversión (\$13.139'887.374.84) para el mejoramiento de la vía Ibagué-Juntas, de tal justificación se extracta lo siguiente:
 - ✓ *“...La pertinencia del proyecto se dimensiona desde una perspectiva integral en la cual se pretende mejorar las condiciones de movilidad del sector, teniendo en cuenta que le tramo vía Ibagué — Juntas, es una vía importante del departamento del Tolima, toda vez que es un tramo importante para la Capital del Departamento del Tolima, que comunica al municipio de Ibagué con el corregimiento de Juntas entre otros corregimientos, cuyos corregimiento son importantes productores agrícolas, pecuarios y turísticos (...) además de proporcionar mejores condiciones de movilidad y transitabilidad, lo que se traduce en mejores medios de transporte de productos y de acceso a servicios de salud, educación y desarrollo económico para estos Corregimientos aledaños principalmente”.*
 - ✓ *“...No cuenta (La vía Ibagué-Juntas) con andenes, ni Bermas, por lo que los peatones se desplazan por un costado de la carretera a lo anterior se le suma el marcado desarrollo agrícola, turístico y comercial, lo cual generaría un deterioro mayor de la estructura del pavimento actual, exponiendo aún más la estructura de la vía; ocasionando con ello incomodidad e inseguridad a quienes transitan por dicho corredor vial.”*
 - ✓ *“En virtud de lo anterior, si no se realiza una intervención para mejorar las condiciones técnicas de la vía en mención, toda vez que en el aumento en los tiempos de viaje afecta el acceso oportuno a servicios médicos, la asistencia de estudiantes a los centros de enseñanza y ocasiona el aumento de costos de transporte de carga y pasajeros y generan impacto negativo sobre el desarrollo económico de la región”.*

En cuanto al documento de *estudios previos* en mención es relevante aclarar que, aunque hace parte integral del Contrato 1079 de 2020⁴³, el Departamento del Tolima omitió allegarlo en el momento en que fue requerido por el

³⁸ Objeto: “CONTRATAR EL MANTENIMIENTO RUTINARIO DE LAS VÍAS SECUNDARIAS Y Terciarias del Departamento del Tolima en desarrollo de los proyectos “Desarrollo de Infraestructura para el fortalecimiento de la red vial secundaria y la integración de los territorios que transforman al Tolima” y “Desarrollo de Infraestructura para el fortalecimiento de la red vial terciaria y la integración de los territorios rurales que transforman en el Tolima”

³⁹ Objeto: MEJORAMIENTO DE LA IBAGUÉ - JUNTAS EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ DEPARTAMENTO DEL TOLIMA”

⁴⁰ Archivo 32, cuaderno principal del expediente digitalizado.

⁴¹ Archivo 33, cuaderno principal del expediente digitalizado.

⁴² Archivo 33, cuaderno principal del expediente digitalizado.

⁴³ CLÁUSULA 3. ALCANCE DEL OBJETO: El Contratista deberá desarrollar el objeto del Contrato de conformidad con las especificaciones y características técnicas señaladas en los Documentos del Proceso de Contratación No 001, **los cuales hacen parte integral del presente contrato.**

despacho⁴⁴, por tal razón se procedió a su consulta en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP⁴⁵.

- Obra copia del expediente con radicado No. 73001-33-31-003-2009-00097-00, proceso en el cual se emitió sentencia por parte del Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Ibagué el 28 de noviembre de 2014⁴⁶.

Enlistado el anterior material probatorio, se estudiarán los presupuestos para la prosperidad de la acción, dentro de los cuales se destacan: (6.2) La cosa juzgada en acciones populares, (6.3) Una acción u omisión de las partes demandadas, (6.4.) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos e intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, y (6.5.) La relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos.

6.2. La cosa juzgada en acciones populares⁴⁷

El artículo 282 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, en armonía con el artículo 306 del CPACA, faculta al juez para declarar la excepción de cosa juzgada al señalar: *"En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda."*

La Corte Constitucional en sentencia C-622 de 2007, fijó los requisitos generales para que se configure la cosa juzgada en los siguientes términos: *"Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere que concurran en ambos juicios tres requisitos comunes: **identidad de objeto, identidad de causa e identidad de partes.**"*

No obstante, estos requisitos en materia de acciones populares adquieren unas especiales particularidades. Por la naturaleza constitucional de la protección de derechos colectivos que se pretende garantizar con la acción popular, el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 establece que, *"la sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general"*; respecto de la parte demandante, se ha expresado que, en virtud de que su objeto de protección está constituido por derechos cuya titularidad es difusa, lo decidido en la sentencia afecta por igual a toda la comunidad interesada, dentro de la cual puede o no estar el actor popular y, en lo que atañe a la parte demandada la excepción de cosa juzgada procede cuando *"los responsables por la afectación al derecho colectivo invocado sean los mismos."*⁴⁸

⁴⁴ Archivo 26, cuaderno principal del expediente digitalizado.

⁴⁵ Consultado el 31 de octubre de 2023 a través de: https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-21-16608&g-recaptcha-response=03AfcWeA5pARc2W_xpffEpdBLqI4EzLttRbREKESPMeaHjhzTxzhLDXYD16EtaFB7gTpxhMn4KVqm7A8Y8jEviQAJhi4eTQ7JMsaXdmWwW5Au_HJISLyZD2SFYQ15g4VS2bodEip06QsgVqEqXCvCpMjJWQNFYJhb-1YKtrjSoUK719UUNPG9i1elgbijjNtwVYXkzLAjTEhOvto_sl4_5dqCvm3jk32y83QVxotCVIS-zB2i3UAGwntkn6NRbfSYbFz-q3SBsOMisTco7YacCn712NxyzEj8rBo9SjqsrqYSipMxFMoXipZYli2Mb_BHgS9n3jrMaOCst_RRaQAYRKYXFmG1SpudpWWI2aoegcAl8qhuchW1DgeB-x8rjaO-Rsf8Yb2qw8-uMpXaM-MimTtYc4jCxEf3PWIFgTdYNW4gl5rEVT3TlJmXpJYOFpOQHZTT5TGArdRDQerp2mNgPCzaoc3evMmXlJ021lSo7Ft4n_4KZrKDbYcYSO3XCRhyOMoPapmx-nFVHskyRnrzDRyZMPmfditbOetGynLKcS4oTl2HYpC-BOVs

⁴⁶ Folios 218 a 234, cuaderno principal 2 del expediente No. 73001-33-33-011-2009-00097-00.

⁴⁷ Frente al tema, el Juzgado considera pertinente traer en cita un reciente pronunciamiento de nuestro órgano de cierre en donde trató este tema, CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, providencia del doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022), Medio de Control de protección de los derechos e intereses colectivos, radicado: 52- 001-23-33-000-2013-00357-02 (AP)

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 12 de junio de 2008, rad. 200590013-01 (AP). Magistrado Ponente Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

En tal sentido, la exigencia de identidad de la parte accionada deriva de un vínculo estrecho entre lo decidido en la sentencia ejecutoriada por parte del juez popular y las funciones de las entidades responsables de solucionar la vulneración a los derechos colectivos.

En lo que atañe a la identidad de objeto y causa, el artículo 303 del Código General del Proceso, señala lo siguiente: "La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes."

De una parte, que verse sobre el mismo objeto significa que las pretensiones decididas en la sentencia ejecutoriada sean coincidentes con las propuestas en el proceso que se examina; ahora, que se funde en la misma causa significa que los fundamentos fácticos y jurídicos (*causa petendi*) guardan identidad entre el proceso que tiene sentencia ejecutoriada y el nuevo proceso que se examina.

Dentro del expediente se encuentra copia electrónica del expediente de Acción Popular con radicación 73001-33-31-003-2009-00097-00, dentro del cual reposa la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Ibagué⁴⁹, en donde también fue demandado el Municipio de Ibagué y el Departamento del Tolima⁵⁰, con la que al parecer se configura el fenómeno jurídico de la cosa juzgada.

En ese orden de ideas, a continuación, el Juzgado efectuará un análisis comparativo de las acciones en cuestión, con base en los escritos que obran dentro del expediente:

ASPECTO JURÍDICO A COMPARAR	PROCESO JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE DESCONGESTIÓN DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ 73001-33-31-003-2009-00097-00	PRESENTE ASUNTO TRAMITADO EN EL JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DE IBAGUÉ 73001-33-33-011-2018-00047-00
Partes	Accionante: Martha Erika Vargas Rodríguez Accionado: Municipio de Ibagué y Departamento del Tolima	Accionante: Personería Municipal Ibagué Accionado: Municipio de Ibagué y Departamento del Tolima
Derechos colectivos vulnerados	Literales d), g), i) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.	Literal d) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.
Hechos relevantes	<i>Situación grave y peligrosa grave y peligrosa en la vía que conduce a la Vereda de Villa Restrepo, como consecuencia de la falta de Protección en algunos Puentes (como vallas o barreras) que sirvan de protección a varios voladeros, precipicios o abismos que se ubican sobre ríos y quebradas de esta zona. Situación ésta irregular, que representa un peligro inminente para la comunidad que por allí transita tanto</i>	<i>Entre las veredas La Vega-Chapetón- Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales-Pico de Oro-Villa Restrepo hasta Juntas, existe un perfil vial vehicular que comunica a cada una de esas veredas, destinado a permitir el turismo en el sector del Cañón del Combeima y vía al Nevado del Tolima; añade que el</i>

⁴⁹Folios 218 a 234, cuaderno principal 2 del expediente No. 73001-33-33-011-2009-00097-00.

⁵⁰ Folios 108 a 109, cuaderno principal del expediente No. 73001-33-33-011-2009-00097-00.

	<p>vehicular como peatonalmente, si se tiene en cuenta que este peligro aumenta, ya que esta zona además de estar habitada por las gentes propias del sector, tiene una gran afluencia turística permanente, con mayor presencia, los fines de semana, quienes exponen latentemente su integridad personal y su propia vida, al transitar por las zonas mencionadas sin ningún tipo de señalización apropiada, ni las barandas o protecciones necesarias.</p> <p>Son varios los accidentes que se podrían prevenir, si se da solución pronta a esta grave situación que afronta la comunidad de estas veredas, y toda la que por dicho sector transita. Por tal razón es relevante e importante hacer notar el peligro latente al que está sometida la comunidad de sufrir cualquier tipo de accidente por falta de la protección a los derechos colectivos antes citados y que con la protección aquí pedida, se podrán evitar además futuras responsabilidades a cargo del Estado.</p> <p>Los Derechos Colectivos que dieron origen a esta Acción Popular, están siendo flagrantemente vulnerados, desconocidos por parte del Ente Municipal que se demanda, en razón a que se está poniendo en inminente peligro la integridad personal y por ende la vida de toda una comunidad, toda vez que corresponde a las Autoridades, en este caso, de Planeación u Obras públicas, estar atentos, vigilar y velar por la realización de obras que favorezcan y protejan la integridad personal, vida y desarrollo de toda una comunidad.</p>	<p>mentado perfil vial no es únicamente una vía turística, sino que permite la comunicación agrícola de las veredas en mención.</p> <p>El perfil vial que atraviesa los centros poblados no cuenta con condiciones adecuadas o de seguridad para garantizar la libre circulación de peatones, lo que conlleva a que los habitantes no puedan circular dentro de sus localidades, además, los pocos andenes del sector se encuentran deteriorados o no cumplen con las medidas técnicas que garanticen su pleno uso y goce de tal perfil artificial del espacio público; narra en la misma dirección que la falta de andenes en la zona es un asunto más delicado aún si se tiene en cuenta que el sector por su vocación turística tiene una alta incidencia de población flotante a la que no le es posible circular en su rol de peatón por esas rutas.</p>
<p>Pretensiones</p>	<p>PRIMERA: Se declare al Municipio de Ibagué⁵¹. (...) Responsable de la omisión de preservar y procurar el Derecho a la Seguridad y Prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; El Goce del Espacio Público, ello como consecuencia del peligro o riesgo inminente, que se presenta en la vía que</p>	<p>Que se ordene al MUNICIPIO DE IBAGUÉ y al DEPARTAMENTO DEL TOLIMA la construcción de andenes en los tramos viales comprendidos entre La Vega-Chapetón- Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales-Pico de Oro-Villa Restrepo hasta Juntas, para con ello lograr la protección del derecho o interés colectivo al espacio público</p>

⁵¹ Dentro del trámite del proceso se vinculó al Departamento del Tolima.

	<p><i>conduce a la veredas de Villa Restrepo de esta Ciudad, como consecuencia de la falta de protección en los Puentes, vallas o barreras necesarias que sirvan de protección a varios voladeros, precipicios o abismos que se ubican sobre ríos y quebradas de este sector.</i></p> <p><i>SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior, se ordene al Municipio de Ibagué Tolima, (...) a que se tomen las medidas o correctivos necesarios a que haya lugar y en el menor tiempo posible, con el fin de dar fin a la amenaza o peligro inminente que representa por las razones antes expuestas, la inexistencia o falta de protección en algunos Puentes, vallas o barreras que sirvan de protección a varios voladeros, precipicios o abismos que se ubican sobre ríos y quebradas de este sector.</i></p>	<p><i>peatonal, por cuanto en este sector no existen estos componentes, lo que afecta gravemente la libre circulación de los transeúntes, entre los cuales se encuentran niños, niñas y adolescentes, quienes concurren diariamente por ellas.</i></p>
--	---	--

Adicionalmente, se tiene que dentro del proceso de Acción Popular con radicación 73001-33-31-003-2009-00097-00, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Ibagué, profirió sentencia el 28 de noviembre de 2014 en donde resolvió:

“(…)

SEGUNDO: DECLARAR probada de oficio la excepción de cosa juzgada parcial frente a las medidas de adecuación y restablecimiento de los puentes ubicados sobre la quebrada Cay (antes de la entrada a Chapetón) y la quebrada el Salto como quiera que los mismos ya fueron objeto de protección, según se evidencia de los fallos proferidos por los Juzgados Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué. el 24 de noviembre de 2009 y Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué. el 16 de julio de 2009, obrantes en el cuaderno de pruebas de oficio, tal y como se anotó en precedencia.

TERCERO: AMPARAR los derechos colectivos al goce del espacio público, a la seguridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y en consecuencia. ORDENAR al Departamento del Tolima, que en el plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, si no lo hubiere realizado ya, adelante las gestiones necesarias para que, dentro del mismo plazo, realice la adecuación de los puentes ubicados así: a) sobre la quebrada la plática (entrada llanitos); b) sobre la quebrada la plata (entrada a pastales); c) sobre el río Combeima (sector pico de oro) y e) sobre la quebrada la truchera (entrada a villa Restrepo), esto es, que realice la construcción de andenes, la instalación de barandas de protección o seguridad y colocación de las señales de tránsito reglamentarias- preventivas e informativas que cumplan las normas técnicas que rigen la materia, teniendo en cuenta para tal efecto, la información suministrada por el secretario de Desarrollo físico del Departamento, en el oficio visible en folios 16 y 17 del cuaderno del Dictamen Pericial (...)”

Una vez examinadas las dos acciones a través de la comparación elaborada podemos concluir que, aunque existe correspondencia entre las partes, pues en ambas actuaciones judiciales es accionado el Municipio de Ibagué y el Departamento del Tolima, correspondencia también de los derechos colectivos invocados como vulnerados, similares supuestos facticos, no se configura el fenómeno de la cosa juzgada en forma total, esto pues las pretensiones de la primera acción, como la decisión adoptada por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Ibagué el 28 de noviembre de 2014, se circunscribieron a *la construcción de andenes, la instalación de barandas de protección o seguridad y colocación de las señales de tránsito reglamentarias* en cinco puentes existentes en la vía que de la vereda La Vega conduce a Villa Restrepo.

De otro lado, la pretensión del actor popular dentro de la acción que nos ocupa persigue en forma global la construcción de andenes en todo el tramo vial que de la vereda La Vega conduce hasta Juntas, tramo en el que se encuentran los cinco puentes objeto de la orden del juez popular en la primera acción; así entonces, se evidencia que nos encontramos ante la configuración de la excepción de cosa juzgada parcial respecto a la construcción de andenes en los *puentes ubicados así: a) sobre la quebrada la plática (entrada llanitos); b) sobre la quebrada la plata (entrada a pastales); c) sobre el río Combeima (sector pico de oro) y e) sobre la quebrada la truchera (entrada a Villa Restrepo).*

En ese mismo orden de ideas, se configura también cosa juzgada parcial en relación la construcción de andenes *en los puentes ubicados sobre la quebrada Cay (antes de la entrada a Chapetón) y la quebrada el Salto* pues frente a aquellos tal excepción se declaró en la sentencia del 28 de noviembre de 2014 con ocasión de pronunciamientos previos de los Juzgados Noveno Administrativo y Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué.

Por los motivos que preceden, el juzgado reconocerá de oficio la excepción de cosa juzgada parcial solamente respecto a la pretensión de construcción de andenes en los seis puntos ya especificados, y por tanto procederá al estudio de la pretensión en lo concerniente al restante tramo vial entre La Vega-Chapetón- Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales- Pico de Oro-Villa Restrepo hasta Juntas.

6.3. Una acción u omisión de la parte demandada

En consideración a que en este asunto el extremo pasivo se encuentra integrado por dos entidades públicas es menesteroso, previo a establecer la existencia o no de una eventual acción u omisión, dilucidar si la responsabilidad pudiese recaer en las dos entidades demandadas, o solo en una de aquellas.

En orientación a dicha finalidad resulta claro para el despacho que el tramo vial entre La Vega-Chapetón-Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales- Pico de Oro-Villa Restrepo hasta Juntas en el municipio de Ibagué, pertenece y está a cargo del Departamento del Tolima, de ello que dicho ente territorial a través del Decreto No.0397 del 13 de marzo de 2019, a través del cual determinó las categorías de las vías que le corresponden, haya clasificado el mencionado tramo vial como de tercer orden y que, conforme lo estipulado en los artículos 16 y 20 de la Ley 105 de 1993, ejecute obras de mejoramiento y la conservación de la vía como bien se acredita con la celebración y ejecución de los contratos 1079 y 1696 de 2020.

Precisamente a través de la copia de los contratos 1079 y 1696 de 2020 que fue aportada por el Departamento del Tolima, se evidencia que el ente territorial ha ejecutado una considerable inversión de más de trece mil millones de pesos a objeto del mejoramiento y mantenimiento de la vía Ibagué-Juntas⁵², empero, es claro que en la ejecución de tales negocios jurídicos no se contempló la construcción de andenes, de acuerdo a lo informado al juzgado por la Secretaría de Infraestructura y Hábitat del departamento a través de oficio No.1791 del 21 de octubre de 2021.

En tal sentido y atendiendo la jurisprudencia citada en acápites precedentes, los andenes, junto a otros elementos, componen perfiles viales y constituyen a su vez espacio público requerido para la circulación peatonal, elementos frente los que el Estado tiene a su cargo la obligación Constitucional y legal de brindar efectiva protección, por demás, la Ley 105 de 1993 en su artículo 2° establece dentro de los principios fundamentales que rigen el sector transporte, el de **seguridad de las personas**, el cual se erige como una prioridad, y en esa misma medida el artículo 19 *ibidem* atribuye al ente territorial a cargo de la vía, la construcción y conservación de cada uno de los elementos que la componen.

No pasa por alto el despacho que el medio exceptivo propuesto por el Departamento del Tolima se edificó puntualmente en el argumento de que no es su obligación la construcción de andenes en la vía que de La Vega conduce a Juntas, esto al encontrarse aquella calificada como de tercer orden, sustentando su postura en que el "*Manual de Diseño Geométrico para Carreteras*" elaborado por INVIAS en el año 2007⁵³, así lo determina.

En efecto, el referido manual⁵⁴ al ilustrar sobre el esquema de *Sección transversal típica en vías Terciarias* no contempla en sus componentes específicamente los andenes⁵⁵, no obstante, tampoco contempla tal elemento el esquema ilustrativo de *Sección transversal típica en vías Primarias y Secundarias*⁵⁶, para el juzgado lo anterior no significa que no sea procedente o necesaria la construcción de andenes en vías de primer, segundo y tercer orden, sino que conforme señala el multicitado Manual, su construcción obedece al nivel de afluencia o circulación de peatones en la respectiva vía:

"(...)

ANDENES Y SENDEROS PEATONALES

Son de uso restringido en áreas rurales, dado su escaso número de peatones. El ancho requerido por una persona es de setenta y cinco centímetros (0.75 m) y para garantizar el cruce de las personas su ancho total debe ser mínimo de un metro con cincuenta centímetros (1.50 m). La elevación respecto de la corona adyacente debe estar entre diez y veinticinco centímetros (0.10 - 0.25 m).

Los sitios donde generalmente se deben localizar los andenes son zonas escolares, áreas de servicio, áreas de estacionamiento de buses(...)"

En esa misma ilación y con base en los medios de prueba obrantes, se acreditó que a pesar de que el tramo vial conduce de La Vega hasta Juntas corresponde a una

⁵² Conforme los estudios previos de la licitación pública 001-2020 (que dio origen al contrato 1079 de 2020), el Departamento del Tolima intervino los 17 km de longitud de la vía, reconstruyó tramos, mejoró calzada, reconstruyó pavimento, construyó 7 muros de construcción, reemplazó 7 alcantarillas, reemplazó un box culvert, construyó 6 alcantarillas nuevas.

⁵³ Adoptado con Resolución 000744 de 2009.

⁵⁴ Consultable en : <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/proyectos-de-norma/11313-manual-de-diseno-geometrico-de-carreteras-2008>

⁵⁵ Página 174 - Figura 5.1c- Manual de Diseño Geométrico para Carreteras.

⁵⁶ Página 173 - Figura 5.1b- Manual de Diseño Geométrico para Carreteras.

vía de tercer orden ubicada en área rural, la misma comporta una importante vocación agrícola, comercial y turística que acrecienta la circulación de peatones a lo largo del corredor vial, factores que conllevaron a que el Departamento del Tolima ejecutara los contratos 1079 y 1696 de 2020 a fin de mejorar las condiciones de la misma.

Precisamente el ente territorial al momento de justificar la necesidad en los estudios previos que dieron origen al contrato 1079, avizó y estableció la importancia turística, agrícola y comercial del sector, el alto flujo de peatones y la inseguridad a la que se encontraban expuesto aquellos; al efecto señala el documento:

“...No cuenta (La vía Ibagué-Juntas) con andenes, ni Bermas, por lo que los peatones se desplazan por un costado de la carretera a lo anterior se le suma el marcado desarrollo agrícola, turístico y comercial, lo cual generaría un deterioro mayor de la estructura del pavimento actual, exponiendo aún más la estructura de la vía; ocasionando con ello incomodidad e inseguridad a quienes transitan por dicho corredor vial.”

No obstante lo anterior, no comprende el despacho la razón por la cual al momento de celebrar y ejecutar el referido negocio contractual, que implicó la inversión de más de trece mil millones de pesos, no se llevó a cabo la construcción de los andenes, habiéndose contemplado en la fase de planeación del contrato su necesidad a efectos de prevenir la inseguridad a la que se ven expuestos los peatones que transitan por el corredor vial; téngase en cuenta que conforme el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015⁵⁷ la descripción o justificación de la necesidad en el documento de estudios previos hace alusión a lo que se *pretende satisfacer con el proceso de contratación*.

Se vislumbra entonces a partir de documentos provenientes de la misma parte⁵⁸, Departamento del Tolima, la omisión de ese ente territorial, pues en la actualidad el tramo vial entre La Vega-Chapetón-Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales- Pico de Oro-Villa Restrepo hasta Juntas no cuenta con andenes, pese a que el propio departamento evidenció su necesidad en aras de garantizar la seguridad de los peatones que por la vocación comercial, agrícola y turística habitan y visitan el sector, y aun así omitió su construcción en los proyectos de mejoramiento que sobre el tramo vial ha ejecutado.

Además, en informe técnico del 3 de agosto de 2023 elaborado por la Personería Municipal de Ibagué se aportó un amplio registro fotográfico del mulcitado tramo vial, el cual refuerza de manera ilustrativa la premisa alrededor de la omisión del departamento respecto a la construcción de andenes peatonales que garanticen la circulación segura de los habitantes y visitantes del sector.

En lo atinente al Municipio de Ibagué se declarará de oficio la falta de legitimación en la causa por pasiva, habida cuenta de que el tramo vial objeto de esta acción pertenece y está a cargo del Departamento del Tolima.

6.4. Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos e intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana.

⁵⁷ "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional"

⁵⁸ Estudios previos que dieron origen al contrato 1079 de 2020 y oficio No.1791 del 21 de octubre de 2021 emitido por la Secretaría de Infraestructura y Hábitat del Departamento del Tolima.

Indudablemente el incumplimiento de la obligación a que nos referimos en el acápite anterior representa una amenaza, un peligro para los derechos colectivos puestos de presente por el actor popular, habida cuenta que las personas que en calidad de peatones transitan por dicho tramo vial, sean habitantes de la zona o turistas, no cuentan con un tránsito eficiente y seguro que permita gozar plenamente del espacio público, exponiendo su vida e integridad física.

En este orden de ideas, el Consejo de Estado mediante sentencia de 31 de enero de 2008, resaltó que la ausencia del mobiliario en las vías es un factor que contribuye con la maximización del riesgo de accidentalidad y, por consiguiente, afecta los derechos colectivos, así lo indicó:

“En el caso concreto el Tribunal consideró probada la vulneración efectiva a los derechos cuya seguridad y garantía reclama el actor (...). Adujo que con posterioridad a la práctica de la diligencia señalada quedó en evidencia la carencia de las condiciones necesarias que garanticen la segura movilidad de los peatones a lo largo del sector, y, como agravante, resultó demostrada además la ausencia de señalización vertical y horizontal, circunstancia que maximiza el riesgo que corren los peatones al transitar por el sector.

Agregó que, aunque en la actualidad existen los espacios necesarios para el tránsito de los peatones, no es menos cierto que el uso de los mismos, por demás riesgoso, es consecuencia del cotidiano uso por parte de aquellos a falta de andenes acondicionados para tal efecto, de lo cual se colige que, en efecto, el sector requiere de la señalización horizontal y vertical pertinente y de la construcción del mobiliario que garantice la seguridad de los derechos vulnerados.

(...)

Es a todas luces inaceptable la evidente inseguridad y el riesgo en el que ponen sus vidas los peatones que cotidianamente transitan el sector sobre el cual se realizaron los correspondientes estudios, tanto por la falta del mobiliario urbano que garantice la segura movilización de los transeúntes a cada lado de la vía, como por la carencia de la señalización horizontal y vertical que maximiza el riesgo de quienes, además, transitan por el sector en vehículos automotores.

Anota la Sala el acierto del Tribunal al señalar el riesgo inminente para los peatones que circulan y se desplazan por la Calle 5ª entre las Carreras 41 y 43, por no estar plenamente acondicionado el espacio para la movilidad de los transeúntes. (...)⁵⁹”

Este es el punto donde debemos recordar que el Estado no tiene que esperar a que se materialice un daño para proceder a proteger los derechos colectivos, teniendo en cuenta que la presente acción es eminentemente preventiva.

6.5. La relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses

La amenaza y el peligro a que nos hemos referido tiene como nexo causal que entre la omisión por parte del departamento del Tolima y la afectación o vulneración de los derechos e intereses colectivos, existe una relación ineludible del tal talante, que de no mediar la mentada omisión que se ha predicado por parte de dicho ente territorial, tampoco podríamos predicar amenaza o peligro alguno.

Así pues, acreditados como están los presupuestos requeridos para acceder a las pretensiones del actor popular, lo que sigue es proteger los derechos colectivos invocados en la demanda.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 31 de enero de 2008. Radicado No.190012331-000-2004-02748-01. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

En este punto es imperioso considerar por parte del despacho que el tramo vial entre La Vega-Chapetón-Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales- Pico de Oro-Villa Restrepo hasta Juntas en el municipio de Ibagué, presenta una longitud de aproximadamente 17 kilómetros⁶⁰, y que en algunos puntos de esa extensión existen barreras físicas a los costados de la vía, tal como se aprecia en el registro fotográfico aportado con el informe técnico por parte de la Personería Municipal, aspecto al que también se refirió el municipio de Ibagué al contestar la demanda afirmando que “*esa vía tiene voladeros, lo que haría inviable realizar la construcción de andenes con el lleno de las normas*”; tal situación obliga al juzgador a ponderar la decisión en procura de que la misma sea suficiente para proteger los derechos colectivos amenazados, sin que con ello haga inmersión en el campo de lo irrazonable.

Para tales efectos y con esas consideraciones, se resolverá,

A)ORDENAR al Departamento del Tolima que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, realice un estudio técnico integral donde se establezca la mejor alternativa para la construcción de andenes y/o espacios de circulación peatonal, que garanticen la seguridad de los peatones que se movilizan en el tramo vial entre La Vega-Chapetón-Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales- Pico de Oro-Villa Restrepo hasta Juntas en el municipio de Ibagué, determinando las intervenciones estructurales y demás que se requieran para el efecto, según corresponda.

Adicionalmente, en el estudio deberán tomarse en consideración, las barreras físicas que se presentan a los costados de la vía, determinado para los puntos en que sea imposible la construcción de andenes y/o espacios de circulación peatonal, la mejor alternativa que garantice la seguridad de los peatones.

B)Establecida la mejor alternativa en los términos del ordinal anterior, el Departamento del Tolima deberá contratar y adelantar las obras requeridas, para lo cual contarán con un plazo máximo de tres (3) años, contados a partir de la finalización del estudio técnico. Este plazo, se distribuirá de la siguiente forma: (i) Seis (6) meses, para adelantar todas las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal en orden a lograr la contratación y ejecución de las obras, así como la inclusión en los planes de desarrollo, si no están contempladas en ellos; (ii) Seis (6) meses para adelantar los procesos contractuales requeridos y dar inicio a la implementación de las obras y; (iii) Veinticuatro (24) meses para la ejecución del objeto contractual, esto es, la construcción y entrega de las obras.

VII. CONFORMACIÓN DEL COMITÉ DE VERIFICACIÓN

Para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas y acorde con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se dispondrá la *conformación de un comité de verificación*, el cual estará integrado por el Personero Municipal de Ibagué como representante de la entidad accionante, un representante del Departamento del Tolima, el Secretario de Infraestructura del Departamento del Tolima, el señor Agente Delegado del Ministerio Público y el titular de este Despacho.

⁶⁰ Conforme los estudios previos elaborados por el Departamento del Tolima para adelantar la licitación pública 001-2020 (que dio origen al contrato 1079 de 2020).

VIII. DE LA CONDENA EN COSTAS

En lo relacionado a la condena en costas, hemos de recordar al respecto, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, señala que se deben aplicar las normas de procedimiento civil, y que en tratándose del demandado, el Consejo de Estado, ha precisado que la condena en costas debe imponerse en forma objetiva en contra de la parte vencida en una acción popular, de todas formas, su reconocimiento requiere debida comprobación.

Para el caso particular, por una parte, se aprecia que la entidad demandante presentó el escrito de demanda y atendió requerimientos del despacho, sin más actuación adicional, no hay una estimación razonada de la cuantía como referencia para fijar costas porcentualmente, precisamente porque se trata de una acción Constitucional y pública, que propende por el interés colectivo no subjetivo o particular; además, la Personería Municipal de Ibagué al interponer la demanda se encontraba cumpliendo una de las funciones de Ministerio Público que le son exigibles conforme el artículo 178 de la Ley 136 de 1994.

Por ende, ante la concurrencia de tales elementos, no se observa causación de costas y en tal sentido no se impondrá condena en costas a cargo de las entidades demandadas.

En consecuencia, el **Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué - Tolima**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR probada de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del MUNICIPIO DE IBAGUÉ.

SEGUNDO: DECLARAR probada de oficio la excepción de cosa juzgada parcial respecto la construcción de andenes sobre los puentes ubicados así: **a)** sobre la quebrada la Plática (entrada llanitos); **b)** sobre la quebrada La Plata (entrada a Pastales); **c)** sobre el Río Combeima (sector Pico de Oro); **d)** sobre la quebrada la Truchera (entrada a Villa Restrepo); **e)** sobre la quebrada Cay (antes de la entrada a Chapetón) y **f)** sobre la quebrada el Salto, puesto que los mismos ya fueron objeto de protección según se evidencia en sentencia el 28 de noviembre de 2014 emitida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Ibagué al interior de la radicación 73001-33-31-003-2009-00097-00.

TERCERO: AMPARAR los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público vulnerado por el DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, en el tramo vial entre La Vega-Chapetón-Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales- Pico de Oro-Villa Restrepo hasta Juntas en el municipio de Ibagué, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia y con excepción de los puentes especificados en el ordinal segundo.

CUARTO: ORDENAR al DEPARTAMENTO DEL TOLIMA que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, realice un estudio técnico integral donde se establezca la mejor alternativa para la construcción de andenes y/o espacios de circulación peatonal, que garanticen la seguridad de los peatones

que se movilizan en el tramo vial entre La Vega-Chapetón-Puerto Leticia-Berlín-Tres Esquinas-Llanitos-Bella Isla-La María-Puerto Perú-Pastales- Pico de Oro-Villa Restrepo hasta Juntas en el municipio de Ibagué, a excepción de los puentes especificados en el ordinal segundo, determinando las intervenciones estructurales y demás que se requieran para el efecto según corresponda.

Adicionalmente, en el estudio deberán tomarse en consideración, las barreras físicas que se presentan a los costados de la vía, determinado para los puntos en que sea imposible la construcción de andenes y/o espacios de circulación peatonal, la mejor alternativa que garantice la seguridad de los peatones.

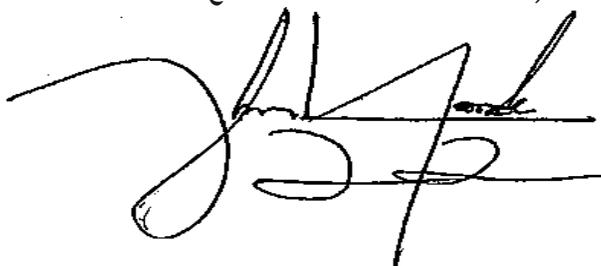
QUINTO: Establecida la mejor alternativa en los términos del ordinal anterior, el DEPARTAMENTO DEL TOLIMA deberá contratar y adelantar las obras requeridas, para lo cual contarán con un plazo máximo de tres (3) años, contados a partir de la finalización del estudio técnico. Este plazo, se distribuirá de la siguiente forma: **(i)** Seis (6) meses, para adelantar todas las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal en orden a lograr la contratación y ejecución de las obras, así como la inclusión en los planes de desarrollo, si no están contempladas en ellos; **(ii)** Seis (6) meses para adelantar los procesos contractuales requeridos y dar inicio a la implementación de las obras y; **(iii)** Veinticuatro (24) meses para la ejecución del objeto contractual, esto es, la construcción y entrega de las obras.

SEXTO: Para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas y acorde con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se dispone la **CONFORMACIÓN DE UN COMITÉ DE VERIFICACIÓN**, el cual estará integrado por el Personero Municipal de Ibagué como representante de la entidad accionante, un representante del Departamento del Tolima, el Secretario de Infraestructura del Departamento del Tolima, el señor Agente Delegado del Ministerio Público y el titular de este Despacho.

SEPTIMO: Sin condena en costas.

OCTAVO: ENVIAR una copia del presente fallo a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998 y a cada una de las personas que integran el COMITÉ DE VERIFICACIÓN.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ
Juez