



Rama Judicial

República de Colombia

## Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué

Ibagué (Tolima), veintisiete (27) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**Medio de Control:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

**Radicación:** 73001-33-33-010-2022-00135-00

**Accionante:** PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ

**Accionado:** MUNICIPIO DE IBAGUÉ

### 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**.

### II. ANTECEDENTES

#### 2.1. LA DEMANDA<sup>1</sup>

##### 2.1.1. Pretensiones<sup>2</sup>

*“(...) 3.1.- EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS RECLAMADOS.*

*Que se ordene al MUNICIPIO DE IBAGUÉ que garantice de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, el goce del espacio público, la seguridad y salubridad públicas, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, a saber, que de manera inmediata y sin dilaciones injustificadas de conformidad con sus funciones:*

*3.1.1- Efectúen de manera inmediata las actuaciones administrativas y presupuestales para que se garanticen los derechos colectivos de las personas que transitan por puente peatonal ubicado sobre el Rio Combeima en Calle 17 C con Carrera 3ra Bis entre los barrios Yuldaima y San José de la ciudad de Ibagué (Coordenadas 4.436096, -75.238965).*

*3.1.2- Que en armonía de lo antes manifestado, la Administración Municipal adelante las siguientes o similares acciones en el puente peatonal ubicado sobre el Rio Combeima en Calle 17 C con Carrera 3ra Bis entre los barrios Yuldaima y San José de la ciudad de Ibagué (Coordenadas 4 436096, -75.238965):*

*• Estudio de suelos de la zona contigua a las estructuras, dada la cercanía con el Rio Combeima.*

<sup>1</sup> Visto a folios 3 a 23 del anexo No. 2 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

<sup>2</sup> Visto a folios 7 y 8 del anexo No. 2 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

- *Determinación de las obras a ejecutar para reparación temporal y/o definitiva del puente peatonal.*
- *Ejecución de las obras temporales y/o definitivas sobre el puente peatonal, que permitan garantizar los derechos colectivos de esta comunidad.*
- *Mejorar la iluminación de la infraestructura.*

*Así como las demás acciones tendientes a la garantía de los derechos colectivos de las comunidades los barrios Yuldaima y San José de la ciudad de Ibagué, las cuales deben guardar armonía con las previsiones de la ley 361 de 1997. (...)*”

### **2.1.2. Fundamentos fácticos relevantes**

Los hechos de la demanda se resumen de la siguiente manera<sup>3</sup>:

En el escrito la Personera Municipal de Ibagué refirió que la Personería Delegada de Servicios Públicos, Control Urbano y Medio Ambiente efectuó una visita al barrio San José el día 01 de marzo de 2022, en la que se evidenció que el puente peatonal que estaba sobre el río combeima en la calle 17 C con carrera 3era bis, entre los barrios Yuldaima y San José del municipio de Ibagué, se encontraba en mal estado y con deterioro, situación que causó preocupación a la agencia del Ministerio Público, agregando que las barandas del referido puente estaban unidas con alambre y sujeta palos y que no había baranda en el lado izquierdo de la estructura.

Mencionó que por lo anterior, se vio la necesidad de promover la presente acción, con la que se buscaba proteger la vida e integridad de quienes hacían uso del puente peatonal, el cual requería intervención urgente, y la instalación, de forma provisional, de elementos de seguridad que indiquen sobre el estado en que está este y así prevenir algún infortunio.

Enfatizó en la necesidad de que el municipio accionado lleve a cabo gestiones de prevención de accidentes en el lugar donde está el puente y para establecer el estado de éste y de los lugares cercanos.

Indicó que el 7 de abril del año 2022, se había agotado el requisito de procedibilidad, lo cual fue atendido a través del oficio No. 2300-0025910 del 26 de abril de 2022, suscrito por el secretario de infraestructura del ente territorial accionado, en el cual expresó que había un informe técnico en el que se ponía de presente que se debía efectuar el mejoramiento y/o mantenimiento de puentes peatonales en Ibagué, pero que no se consignaron las actuaciones que se adelantarían frente a esto en el lugar que se relaciona con la presente acción popular, precisando que tal informe no se había adjuntado y haciendo énfasis en que la entidad no estaba satisfecha con tal respuesta, en tanto que no contemplaba soluciones.

### **2.1.3. Derechos colectivos que se señalan vulnerados**

Mencionó que los derechos que debían ser garantizados eran los contemplados en los literales d, g, l y m del artículo cuarto de la Ley 472 de 1998, plasmados por la parte accionante en los siguientes términos:

---

<sup>3</sup> Visto a folios 4 a 7 del anexo No. 2 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

*“d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; [ley 472, Artículo 4° literal d)]*

*g) La seguridad y salubridad públicas, [ley 472, Artículo 4° literal g)]*

*l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; [ley 472, Artículo 4° literal l)]*

*m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; [ley 472, Artículo 4° literal m)]”*

## **2.2. COADYUVANCIAS**

En el presente asunto no se presentaron coadyuvancias, pese a que fue publicado el aviso al respecto en el micrositio de Juzgado en la página web de la Rama Judicial, tal como consta en el anexo No. 11 del cuaderno principal del índice No. 32 del expediente digital en SAMAI.

## **2.3. RAZONES DE LA DEFENSA DE LA PARTE ACCIONADA MUNICIPIO DE IBAGUÉ<sup>4</sup>**

El apoderado del ente territorial, al pronunciarse frente a la acción popular del asunto, manifestó que no le constaba el hecho primero, y que el segundo era una apreciación y/o recomendación de la parte actora, puesto que el municipio sabía cuál era la situación actual del puente, el que requería mantenimiento, por lo que se estaban realizando los respectivos estudios técnicos, presupuestos y consecución de recursos para luego adelantar el proceso contractual.

Sostuvo que la estructura no constituía un peligro para las personas y arguyó que la accionante hacía solicitudes de un nuevo puente sin criterio técnico, además de que el mismo ya existe, para garantizar su uso y goce por la comunidad.

Sobre el hecho quinto, adujo que no era cierto, puesto que la estructura peatonal cumplía con los requisitos técnicos y advirtió que el peligro aludido por la parte actora no estaba soportado, destacando que, si bien se le tenía que hacer mantenimiento de pintura y arreglar unas barandas, ello no significaba que estuvieran amenazadas las vidas de las personas, y, en cuanto al hecho séptimo, afirmó que era cierto, enfatizando en que toda obra que se desarrolle debía observar los requisitos legales y cumplir con el principio de planeación.

Por tanto, pidió que se negaran las pretensiones incoadas, en atención a que se debía contar con los estudios técnicos respectivos y disponibilidad presupuestal para gestionar obras públicas, lo que estaba siendo pasado por alto por la entidad que ejerce la presente acción.

Puso de presente que el municipio ha estado llevando a cabo gestiones administrativas y necesarias para contratar el mantenimiento de la red vial, en lo que estaba inmerso el mobiliario urbano, para lo cual se tiene en cuenta la gravedad y estado, de lo que dependía la programación de la obra en cada vigencia, resaltando que la estructura cuya protección se pretende tiene un deterioro normal por el transcurso del tiempo, necesitando mantenimiento e inversión, lo que se ha tenido en cuenta por la administración.

---

<sup>4</sup> Visto en el anexo No. 9 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

Afirmó que en el asunto objeto de pronunciamiento la parte actora no había cumplido con el presupuesto de la carga de la prueba de acreditar la ocurrencia de la vulneración o amenaza del derecho colectivo que se invoque, en cuanto a los hechos, acciones u omisiones que dieron lugar a ello, lo cual debe ser real y no hipotético, directo, inminente, concreto y actual, limitándose a adjuntar unas fotos que muestran el deterioro que presenta la estructura por el paso del tiempo.

Finalmente, por los argumentos antes referidos, propuso como excepciones las denominadas *buena fe*, *inexistencia de prueba* y *excepción genérica*.

### III. ACTUACIÓN PROCESAL

Presentada la demanda ante la Oficina Judicial el día 29 de abril de 2022<sup>5</sup>, correspondió por reparto al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito judicial de Ibagué, cuyo titular se declaró impedido en auto del 03 de mayo de 2022<sup>6</sup>, siendo este aceptado mediante auto de fecha 31 de mayo de 2022 de este despacho, con el cual fue igualmente admitida la demanda<sup>7</sup>.

Notificado el municipio de Ibagué y el Ministerio Público<sup>8</sup>, dentro del término de traslado de la demanda el referido ente territorial dio respuesta y propuso excepciones<sup>9</sup>, corriéndose traslado de estas a la parte actora, quien guardó silencio al respecto<sup>10</sup>.

Mediante providencia del 5 de diciembre de 2022, se resolvió la medida cautelar incoada por el actor popular, accediéndose a la misma<sup>11</sup>.

Con proveído dictado el 27 de marzo de 2023<sup>12</sup>, se fijó fecha para celebrar la audiencia especial de pacto de cumplimiento contemplada en el artículo 27 de la ley 472 de 1998, llevándose esta a cabo el 9 de octubre de 2023, declarándose fallida. En la misma diligencia se procedió al decreto de las pruebas solicitadas por los extremos procesales<sup>13</sup>.

Posteriormente, en audiencia surtida el 14 de noviembre de 2023, se verificó el recaudo de las pruebas que fueron decretadas, declarándose concluida 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.<sup>14</sup>

### IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

---

<sup>5</sup> Visto a folio 1 del anexo No. 2 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

<sup>6</sup> Visto a folios 44 a 46 del anexo No. 2 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

<sup>7</sup> Visto en el anexo No. 3 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

<sup>8</sup> Visto en el anexo No. 6 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

<sup>9</sup> Visto en el anexo No. 9 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

<sup>10</sup> Visto en el anexo No. 15 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

<sup>11</sup> Visto en el anexo No. 7 del cuaderno de medida cautelar del expediente digital en el índice No. 33 en SAMAI.

<sup>12</sup> Visto en el anexo No. 16 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

<sup>13</sup> Acta vista en el índice No. 37 del expediente digital en SAMAI.

<sup>14</sup> Acta vista en el índice No. 41 del expediente digital en SAMAI.

#### **4.1. Alegatos parte Accionante.**

Guardó silencio<sup>15</sup>.

#### **4.2. Alegatos demandado Municipio de Ibagué**

Guardó silencio<sup>16</sup>.

#### **4.3. Concepto Ministerio Público<sup>17</sup>**

El representante del Ministerio Público delegado ante el Despacho, al rendir el concepto relacionado con el asunto de la referencia, abordó lo relativo al fundamento constitucional de la acción popular, así como a la Ley que la desarrolló, y se refirió al derecho colectivo al goce del espacio público, el cual está destinado para el uso común, correspondiendo velar por su protección al Estado, a la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la defensa del patrimonio público, haciendo énfasis en las obras de infraestructura vial, en desarrollo de la acción urbanística.

Por último, manifestó que, atendiendo a las gestiones que había adelantado la administración municipal, había cesado la amenaza, vulneración o agravio respecto de los derechos e intereses colectivos de los que eran titulares la población de los barrios Yuldaima y San José, y cuya protección se pretende, puesto que se daba el fenómeno de un hecho superado o de carencia actual de objeto, en tanto que las cosas volvieron a su estado anterior.

### **V. CONSIDERACIONES**

#### **5.1. Problema jurídico**

Corresponde al despacho determinar si, ¿Se acreditó o no la vulneración a los derechos e intereses colectivos invocados por la parte accionante, como consecuencia de la falta de intervención por parte del municipio de Ibagué al puente ubicado sobre el rio combeima, estructura que conecta el barrio Yuldaima con el barrio San José de Ibagué, así como del muro de contención y el talud que está de tal rio en la zona hacia el lado del barrio San José, lo que ha generado que se encuentre en un mal estado, exponiendo a peligros o amenazas a la comunidad que transita por ahí?

#### **5.2. Tesis del Juzgado**

En el asunto objeto de pronunciamiento, se evidenció, a través de los medios de prueba aportados al proceso, que el ente territorial accionado ha adelantado gestiones de mantenimiento y mejoramiento en el puente ubicado sobre el rio Combeima, que comunica el Barrio Yuldaima con el Barrio San Jose del Municipio de Ibagué Tolima (Calle 17c con carrera 3 Bis). No obstante, se encuentra que hay amenaza a los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales d, g y l del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, debido a que el muro de contención y talud que se encuentra en el referido rio por el lado del barrio San José presenta rotura

---

<sup>15</sup> Constancia secretarial vista en el índice No. 43 del expediente digital en SAMAI

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Visto en el índice No. 42 del expediente digital en SAMAI.

en su estructura y volcamiento como consecuencia de falla en la cimentación de éste, determinándose por el ente territorial que el referido muro así como también el puente peatonal previamente mencionado requerían de un diagnóstico para establecer si estos necesitaban de intervención o mejoramiento.

### **5.3. Marco normativo y jurisprudencial de la Acción Popular<sup>18</sup>**

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 satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Definición consignada en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989,

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, el Consejo de Estado<sup>20</sup> ha sostenido que es deber del Estado, y, por ende, de sus autoridades, (1) velar por la protección de la integridad del espacio público; (2) velar por su destinación al uso común; (3) asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular; (4) 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; (5) es un derecho e interés colectivo; (6) este constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas.

Ahora bien, en cuanto, a las áreas constitutivas de espacio público, se ha pronunciado el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>21</sup>, 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:*

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

*(…)*

<sup>20</sup> 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)

<sup>21</sup> 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.

*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 común<sup>22</sup>.

#### 5.4.2. La Seguridad y Salubridad Pública

Al respecto consigna la Constitución Política:

*“ARTÍCULO 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

*Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”*

Así, la jurisprudencia del Consejo de Estado, coincidente con la de la Corte Constitucional, al estudiar el núcleo esencial de este derecho y más precisamente frente a los conceptos de seguridad y salubridad, ha señalado que los mismos se encuentran íntimamente ligados con el concepto de orden público, entendiéndose tal desde la perspectiva del establecimiento de condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.

En tal sentido señala el antecedente del Consejo de Estado:

*“(…) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados. (...)”<sup>23</sup>*

<sup>22</sup> **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.

<sup>23</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.

### 5.4.3. Derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres

Este derecho establecido en el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, le encarga al Estado el deber de proveer a los habitantes de los mecanismos e instrumentos para que aquellos hechos riesgosos puedan ser controlados de manera eficiente y eficaz.

Es así como la gestión de riesgo de desastres está definida en la ley 1523 de 2012<sup>24</sup> como:

*“Artículo 1º.*

*De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.*

*Parágrafo 1º.*

*La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población. (...)*

Nuestra jurisprudencia nos ha indicado que esta clase de derecho colectivo hace referencia cuando se presenta alteración grave de la vida normal de la comunidad o de un territorio, ya sea por fenómenos naturales o por situaciones de catástrofe producto de la acción del hombre en forma accidental, que requieran atención inmediata de carácter humanitario o de servicio social para la comunidad, significando ello, que la reacción de las autoridades deben ser inmediata, adoptando medidas, programas y proyectos que sean adecuados para solucionar de manera afectiva y con anticipación aquellas situaciones.

Frente a este derecho colectivo, la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 26 de marzo de 2016<sup>25</sup>, indicó:

*“(...) este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio. Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación*

---

<sup>24</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

<sup>25</sup> Consejo de Estado - Sección Primera. M.P: Guillermo Vargas Ayala. Sentencia de 26 de marzo de 2015. Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01.

de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”<sup>26</sup>, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

*Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan (artículo 2 de la Ley 472 de 1998).*

*De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”<sup>27</sup>. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales (...)”<sup>28</sup>.*

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

Al respecto, es importante destacar inicialmente que a voces del artículo 3º de la Ley 388 de 1997, se constituye en obligación estatal, posibilitar el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte, espacios públicos, su destinación a uso común y hacer efectivo el acceso a los servicios públicos domiciliarios, aspectos que deben ejecutarse en el marco y con observancia del ordenamiento territorial y enfatizando en la calidad de vida de los usuarios o habitantes, tales elementos

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. M.P: Guillermo Vargas Ayala. Sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01.

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01(AP).

<sup>28</sup> Consejo de Estado - Sección Primera. M.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia del doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019). Rad. No. 52001-23-33-000-2015-00607-02(AP)

ponen de presente, que si bien al Estado le corresponde planear y ejecutar los desarrollos urbanos, vías e infraestructuras, no menos cierto es, que tales acciones o gestiones deben estar direccionadas en punto de mejorar las condiciones habitacionales de la colectividad.

Al respecto, se tiene que el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, lo estableció taxativamente como derecho colectivo, conllevando a que cuando existan los requisitos constitucionales y legales para llevar a cabo los respectivos proyectos urbanísticos que claramente benefician a la comunidad, es forzoso proceder a la protección de dicho derecho.

Al respecto, ha considerado el Consejo de Estado:

*“(...) En efecto, el urbanismo es un hecho colectivo que condiciona la vida digna de todos los habitantes -actuales y futuros-, que configura un auténtico derecho a la ciudad de todos los habitantes y que compromete intereses colectivos en relación con el entorno urbano, entre otros los atinentes a la estructuración de planes viales que por su importancia exige la participación de la sociedad civil en su formulación conforme lo dispone la ley 388 de 1997.  
(...)”*

*De este contexto normativo se tiene que los alcaldes desempeñan, entonces, un rol de ejecutores de las reglas adoptadas por los Concejos, a los cuales está reservada la facultad constitucional de fijar los criterios y pautas generales, enderezados a ordenar la vida urbana del municipio (artículo 4° de la ley 388) (...)”.*<sup>29</sup>

## 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 lo expuesto en el fundamento fáctico de la acción que ocupa<sup>30</sup>.
- Copia de oficio calendado el 07 de abril del año 2022, dirigido al alcalde del municipio de Ibagué y suscrito por la personera delegada en servicios públicos, control urbano y medio ambiente con funciones temporales de la Personería Municipal de Ibagué, bajo el asunto “AGOTAMIENTO DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD dispuesto en el inciso tercero del artículo 144 de la ley 1437 de 2011 y solicitud de mantenimiento completo de la estructura, piso y barandas y/o reforzamiento estructural del puente peatonal ubicado sobre el Rio Combeima en Calle 17 con Carrera 3ra entre los barrios Yuldaima y San José de la ciudad de Ibagué.”<sup>31</sup>
- Copia del oficio No. 2300-0025910 de fecha 28 de abril de 2022, dirigido a la personera delegada en servicios públicos, control urbano y medio ambiente,

<sup>29</sup> Sentencia AP – 351 del Consejo de Estado octubre 16 de 2007 M.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO.

<sup>30</sup> Visto a folios 27 a 36 del anexo No. 2 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

<sup>31</sup> Visto a folios 37 a 40 del anexo No. 2 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

emitido por el Secretario de Infraestructura del municipio de Ibagué, con el asunto *“Asunto: Respuesta a Oficio Solicitud de Información sobre contestación a Oficio de radicado PISAMI N° 23936 de 07/04/2022, Agotamiento de Requisito de Procedibilidad (inciso 3 Art, 144 de la Ley 1437 de 2011), solicitud de mantenimiento completo de la estructura del Puente Yuldaima - San José.”*<sup>32</sup>

- Copia de informe de visita técnica y registro fotográfico realizado por ingenieros contratistas de la Secretaría de Infraestructura del municipio de Ibagué, el 21 de abril de 2022, al *Puente ubicado sobre el Rio Combeima, comunicando el Barrio el Yuldaima con el Barrio San Jose del Municipio de Ibagué Tolima (Calle 17c con carrera 3 Bis)*<sup>33</sup>.
- Copia del oficio No. 2300-080827 del 10 de noviembre de 2023, firmado por la Secretaria de Infraestructura del municipio de Ibagué, con asunto *“RESPUESTA A RADICADO DE ACCION CONSTITUCIONAL INSTAURADA POR LA PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ EN CONTRA LA SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA DE IBAGUÉ.”*, con el cual se aportó copia de informe de visita técnica adelantada el 27 de octubre de 2023, por ingeniero contratista y técnico operativo de la Secretaría de Infraestructura del municipio de Ibagué, al *“Puente peatonal ubicado sobre el Rio Combeima, el cual comunica el Barrio Yuldaima con el Barrio San Jose del Municipio de Ibagué Tolima (Calle 17c con carrera 3 Bis), con coordenadas 4.435993 N, -75.239201 W”* con el propósito de *“verificar el estado físico actual del puente peatonal y sus componentes como lo es la placa o pasarela, barandas de seguridad, estructura metálica y de concreto, rampas de acceso y muro de contención del talud aledaño al puente y posteriormente determinar las acciones necesarias para brindar una solución preventiva que evite un deterioro de estructura”*<sup>34</sup>.
- Oficio 2300-037.012 suscrito por la Secretaria de Infraestructura del municipio, radicado en la oficina de contratación de la misma entidad el 30 de agosto de 2023 y a través del cual se presentó el proyecto para la ejecución de puentes urbanos en el municipio; oficio que fue compartido en la audiencia de pacto de cumplimiento del 9 de octubre de 2023.

Enlistado el anterior material probatorio, se estudiarán los presupuestos para la prosperidad de la acción, dentro de los cuales se destacan: (6.2) Una acción u omisión de las partes demandadas, (6.3.) 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 (6.4.) La relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos.

## **6.2. Una acción u omisión de la parte demandada**

En tal sentido y atendiendo la jurisprudencia citada en acápites precedentes, los puentes peatonales, 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

<sup>32</sup> Visto a folios 42 y 43 del anexo No. 2 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

<sup>33</sup> Visto a folios 10 a 17 del anexo No. 9 del cuaderno principal del expediente digital en el índice No. 32 en SAMAI.

<sup>34</sup> Visto en el índice No. 39 del expediente digital en SAMAI.

medida el artículo 19 *ibídem* atribuye al ente territorial a cargo de la vía, la construcción y conservación de cada uno de los elementos que la componen.

Como punto de partida, es menester traer a colación lo indicado por los contratistas y funcionarios que elaboraron los informes técnicos de visita realizadas al “*Puente peatonal ubicado sobre el Rio Combeima, el cual comunica el Barrio Yuldaima con el Barrio San Jose del Municipio de Ibagué Tolima (Calle 17c con carrera 3 Bis), con coordenadas 4.435993 N, -75.239201 W*”, los días 21 de abril de 2022 y 27 de octubre de 2023:

No. Informe	Fecha visita	Desarrollo visita	Observaciones y recomendaciones
1	21 de abril de 2022	<p>“Se realizó la visita técnica de campo con el fin de determinar el estado actual del puente peatonal que comunica los barrios el Yuldaima con el San Jose de la ciudad de Ibagué - Tolima. Durante el trayecto se evidencio que las barandas y estructura en acero presenta oxidación, corrosión y desprendimiento de sus puntos de anclaje a causa de los efectos atmosféricos y por ausencia de mantenimientos periódicos a la estructura; otra problemática que se evidencio fue en el muro de contención Tipo Pantalla aledaño al puente (sector San Jose) ya que no solo presenta patología (rotura en la estructura de concreto severidad alta en uno de los costados como se evidencia en el registro fotográfico), sino también, desplazamiento directo (Volcamiento) a causa de la falla de la cimentación del muro de contención.”</p>	<p>“Se recomienda realizar mantenimiento y mejoramiento periódico al puente peatonal. Se recomienda realizar la limpieza, curado y aplicación de anticorrosivo a la baranda y estructura de acero del puente. Se recomienda realizar el lavado a presión de la placa de concreto ya que la misma se encuentra colmatada de lama y hongo. Se recomienda que un especialista realice un diagnóstico de las patologías (roturas en la estructura de concreto) presentada en el muro de contención tipo pantalla. Se recomienda incluir en consultoría el análisis y solución de las patologías presentadas en el muro de contención.”</p>
2	27 de octubre de 2023	<p>“Se realizó la visita técnica de campo con el fin de determinar el estado actual del puente peatonal que comunica los barrios el Yuldaima con el San Jose de la ciudad de Ibagué - Tolima. Durante el trayecto se evidencio que las barandas, placa y estructura están en estado funcional como se evidencia en la ILUSTRACION 4 y 5, las cuales no presentan oxidación, ni corrosión; los puntos de anclaje de las barandas están en buen estado como se evidencia en la ILUSTRACION 6; en la inspección visual se determina que recientemente se le realizó mantenimiento a los puntos de anclaje, e instalación de pintura a toda la tubería de acero. Colindante con el acceso al puente por el costado del barrio San Jose, se evidencia un muro de contención en concreto, el cual presenta erosión en el talud, generada por la escorrentía de la fuente hídrica,</p>	<p>“La estructura del puente peatonal se encuentra en estado óptimo y funcional como se evidencia en el registro fotográfico, la cual no presenta riesgo para los habitantes que transitan por el sector; en la diligencia se determina que a la tubería y puntos de anclajes se les realizó mantenimiento y aplicación de esmalte recientemente. Se recomienda realizar mantenimiento preventivo periódico a la estructura y placa del puente peatonal (limpieza, impermeabilización y aplicación de anticorrosivo y esmalte), para evitar un deterioro prematuro (corrosión y pérdida de sección de la tubería estructural). Se recomienda incluir en un análisis de consultoría el muro de contención y estructura del puente peatonal para que un</p>

		<i>pero sin riesgo para la estructura de contención y para el puente peatonal.”</i>	<i>especialista o patólogo estructural realice un diagnóstico del estado actual en pro de determinar si la estructura requiere de intervención o mejoramiento.”</i>
--	--	---	---

De manera específica, en cuanto al muro de contención que se encuentra construido en los bordes del río Combeima sobre el cual se está el puente peatonal objeto de la acción popular que nos ocupa, se extrae de lo anterior que este presenta fallas, como lo es una rotura en la estructura de concreto, de lo que se anotó que era de severidad alta en uno de los costados del río, presentando también un volcamiento debido a falla de la cimentación del muro.

Adicionalmente, al momento de sustentarse el informe técnico rendido por la Secretaría de Infraestructura del municipio de Ibagué en la audiencia de pruebas surtida el 14 de noviembre de 2023, el Director operativo de esa dependencia, Leonel Alfredo Nieto Suárez, manifestó que *“encontramos que uno de los dos muros que protege, porque no tiene nada que ver con la estructura, la estructura está por fuera de hablémoslo así del paramento dentro del área de influencia de la quebrada del río Combeima y pues hay un muro que está protegiendo y pues tenía una socavación menor de la fuente hídrica seguramente por las crecientes. En ese sentido, en ese orden de ideas, nosotros pues pretendiendo dar mayor cobertura obviamente a la situación que se está presentando, decidimos incluir este muro en una radicación de un proyecto de consultoría que obviamente incorpora varias necesidades dentro de este muro de contención, porque pues finalmente en un futuro evento de creciente por parte de la fuente hídrica del río Combeima podría obviamente llegar a afectar y socavar o adentrarse hacia la estructura del puente. Entonces nosotros radicamos un proyecto aproximadamente fue en el mes de septiembre (...) un proyecto de consultoría con fecha 12 de septiembre de 2023, con el radicado 2300040029 a la Oficina de Contratación, pues para poder de que este proyecto fuera inicialmente revisado en su etapa precontractual en proceso licitatorio y pues pudiera contar con la aprobación de la Oficina de Contratación y pues seguidamente de eso apenas obtengamos observaciones poder buscar la manera de obtener los recursos necesarios no solo para ese puente sino otras necesidades que le estoy comentando. El proyecto y pues también me imagino que dentro de esta diligencia se podrá incluir, pero como le digo no reviste una situación de necesidad del puente como tal, es una situación técnica que es una prevención de la cual es importante que se tenga en cuenta, pero pues en este momento como lo dice el doctor Tirso, ya en este momento se está cumpliendo con la orden, el fallo, y pues estamos dando cumplimiento a que hay un parte de tranquilidad de que el puente pueda seguirse utilizando mientras se van solucionando toda esta serie de problemáticas que pues obviamente que a futuro podrían estar generando alguna inconveniencia que hasta el momento no se está dando (...) Lo que nosotros como secretaria de infraestructura para poder lograr la ejecución del proyecto que obviamente que hace parte de la consultoría obviamente es poder garantizar que esas condiciones que arroje el resultado de la consultoría pueda determinar que obviamente si los eventos de lluvia o de crecientes por la parte de la fuente hídrica puedan afectar obviamente el puente a futuro, por ende, obviamente de ese resultado pues estaríamos condicionados para realizar la reparación de lo que es el muro para poder adelantar la obra que es pertinente, pero ya como le digo de las condiciones de riesgo con respecto a ese muro de contención, no al puente como tal porque el puente pues tiene una distancia considerable de lado a lado el cual está obviamente retirado del área directa de influencia de la fuente hídrica, pero como bien sabemos todos el río Combeima, pues obviamente puede tener cambios, eso nadie pues lo puede prever, pero sí por lo menos en las condiciones de poder mejorar la estructura del muro, me refiero”*

Más adelante, al contestar pregunta que le realizó el apoderado de la Personería Municipal sobre el muro de contención, refirió *“haciendo las consideraciones técnicas, la percepción y el concepto que nosotros tenemos en este momento es más una situación de mitigación del riesgo que cualquier otra situación, porque en este momento la estructura*

*no se está viendo afectada de manera directa. Nosotros esas condiciones, pues como nos piden la visita, pues uno ve todos los factores que puedan presentarse como antrópicos, como directos, que obviamente puedan incidir dentro de cualquier estructura que le competa a la alcaldía y en especial a la Secretaría de Infraestructura, pero pues hablémoslo así bajo las condiciones de la fuente hídrica del río Combeima se encuentran otro tipo de estructuras que pues muchas veces pueden ser protección, ayudar o coadyuvar a la protección de estas estructuras como lo que es el puente, o en llegado momento para poder reorientar la fuente hídrica, entonces ya sean espolones o ya sean los muros que ustedes están viendo ahí, el murito de contención que se tiene, que pueda obviamente favorecer o evitar de que la fuente hídrica se vaya hacia ese costado porque el comportamiento del río puede estar variando de un lado a otro (...) es un tema pues de seguimiento de parte de nosotros y acompañamiento de parte de ustedes, pero a mi considerar y lo hago de una manera muy respetuosa, es que el requerimiento principal que fue obviamente el tema de la recuperación del puente como tal pues se ha logrado hasta su momento, y pues el mantenimiento correctivo que se le ha realizado y obviamente la recomendación es a todo lugar, tanto en la parte técnica como en la parte jurídica, es pues continuar obviamente velando porque obviamente el mantenimiento periódico se siga realizando”*

En cuanto al puente peatonal, se tiene que la parte accionada acreditó que había adelantado gestiones en la estructura tales como mantenimiento a los puntos de anclaje y tubería y aplicación de esmalte, concluyéndose que el mismo estaba en buen estado y funcionando.

Sin embargo, quienes efectuaron la segunda visita al lugar, consignaron en el informe que se debía realizar una consultoría para el muro de contención y la estructura de puente peatonal por un especialista, para que este adelante diagnóstico de su estado actual y así poder establecer si estas exigían intervención o mejoramiento.

Lo anterior, pone de presente que aparecen parcialmente probadas las afirmaciones de la parte actora popular según las cuales los derechos colectivos invocados en la demanda están siendo amenazados y, que la entidad territorial demandada, no ha realizado todas las acciones efectivas, con miras a garantizar de manera real y cierta la protección de los derechos e intereses colectivos de la comunidad.

En conclusión, existiendo una disposición Constitucional y legal que busca garantizar la protección y seguridad del espacio público, ésta es incumplida por la entidad accionada, lo que a su vez impide o limita el uso y goce de tal derecho colectivo en condiciones de seguridad, configurándose la omisión como primer presupuesto de la presente acción en cabeza del Municipio de Ibagué, que si bien es cierto, ha realizado actividades en la zona aludida en el libelo introductorio, también lo es, que, no se han tomado acciones suficientes que permitan mitigar el peligro o amenaza, permitiendo una movilidad y un tránsito seguro por el sector, en tanto que, en el caso del puente peatonal, este exige actividades de mantenimiento preventivo y podría requerir de intervención, y, de lado del muro de contención, este presenta problemas que si bien en la actualidad no generan daños inmediatos, pueden ocasionarse a futuro, poniendo en riesgo la seguridad de la comunidad.

### **6.3. 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.**

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 podrían verse afectadas en el tránsito eficiente y seguro que permita gozar plenamente del espacio público, pudiendo llegar a verse expuesta su vida e integridad física, así como también del puente peatonal podría eventualmente llegar a verse afectado por las deficiencias que del muro de contención que se encuentran en el río sobre el que pasa dicha estructura.

En este orden de ideas, el Consejo de Estado mediante sentencia de 31 de enero de 2008, resaltó que el hecho de que no haya condiciones que garanticen el tránsito de peatones de forma segura es un factor que contribuye con la materialización de riesgos 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. (...)”<sup>35</sup>*

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.

#### **6.4. 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 municipio de Ibagué, consistente en el no mantenimiento y reparaciones al puente peatonal ubicado sobre el Rio Combeima, el cual comunica el Barrio Yuldaima con el Barrio San Jose del Municipio de Ibagué Tolima (Calle 17c con carrera 3 Bis), con coordenadas 4.435993 N, -75.239201 W y el muro de contención que está en los bordes del río Combeima sobre el que pasa la estructura y que llevó a su deterioro, y la afectación o vulneración de los derechos e intereses colectivos, existe una relación ineludible, que de no mediar la mentada omisión

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 31 de enero de 2008. Radicado No.190012331-000-2004-02748-01. C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

que se ha predicado por parte de dicho ente territorial, tampoco podríamos predicar amenaza o peligro alguno.

Con relación a la obligación de los entes territoriales en asuntos como el que ocupa, el Órgano de Cierre de lo Contencioso Administrativo, ha sostenido que:

*“(...) Según los términos del artículo 674 del Código Civil<sup>3</sup>, los puentes son “bienes de la Unión de uso público”, ya que su uso pertenece a los habitantes de un territorio, pues en este caso, estaba destinado al paso de peatones de un lado al otro, sobre un cuerpo de agua.*

*Al respecto, el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, aplicable al presente asunto, define el espacio público como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes” (se subraya). Así, constituyen el espacio público de la ciudad, entre otros, las fuentes de agua, las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, los parques, las plazas, las zonas verdes y similares y, en general, todas las zonas existentes o proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.*

*Ahora bien, el alcalde, como primera autoridad de policía del municipio, según lo indican los artículos 311 y 315 de la C.P. (numeral 2) y 84 y 91 de la Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” tiene el deber jurídico de ordenar la vigilancia, mantenimiento, protección y conservación de los bienes de uso público, en defensa de los intereses de la comunidad, pues es su obligación cumplir y hacer cumplir, en el respectivo ámbito territorial, las normas constitucionales y legales y las que expidan los respectivos concejos municipales, entre las que se encuentran las relacionadas con el espacio público.*

*Al respecto, vale la pena señalar que la Constitución Política dispone, por un lado (artículo 1), que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas y en la prevalencia del interés general, lo cual implica, como es obvio, la búsqueda de una mejor calidad de vida de éstas y el reconocimiento y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y, por el otro (artículo 82), que el Estado tiene el deber de “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”, a fin de garantizar el acceso de todas las personas, el disfrute y la utilización de los bienes de uso público.*

*Lo antes expuesto permite afirmar que el municipio de Cali tenía la obligación de velar por la conservación y mantenimiento del puente peatonal, lo cual implicaba que éste estuviera en óptimo estado, para que la comunidad tuviera las condiciones mínimas de seguridad al transitar por él. (...)”<sup>36</sup>*

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.

Para tales efectos y con esas consideraciones, se resolverá,

---

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de febrero de 2016, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, Rad: 76001-23-31-000-2005-02897-01 (38092).

A) ORDENAR al municipio de Ibagué que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, realice todas las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal pertinentes, para llevar a cabo proceso de consultoría, con el propósito de que un especialista o patólogo estructural efectúe un diagnóstico al muro de contención y al puente peatonal ubicado sobre el Rio Combeima, el cual comunica el Barrio Yuldaima con el Barrio San Jose del Municipio de Ibagué Tolima (Calle 17c con carrera 3 Bis), con coordenadas 4.435993 N, -75.239201 W, para de esta manera establecer si aquellos requieren intervención o mejoramiento.

B) En caso de establecerse la necesidad de intervención o mejoramiento en el muro de contención y/o en el puente peatonal ubicado sobre el Rio Combeima, el cual comunica el Barrio Yuldaima con el Barrio San Jose del Municipio de Ibagué Tolima (Calle 17c con carrera 3 Bis), con coordenadas 4.435993 N, -75.239201 W, las obras necesarias para ello deberán ejecutar en un plazo máximo de seis (6) meses contados desde el vencimiento del término señalado en el literal anterior.

## 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/la Personero/a Municipal de Ibagué como representante de la entidad accionante, el/la representante legal del municipio de Ibagué o su delegado, el/la Secretario/a de Infraestructura del municipio de Ibagué, el señor Agente Delegado del Ministerio Público y el titular de este Despacho.

## 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 asistió a las audiencias celebradas en el trámite objeto de decisión, sin más actuación adicional, y de otro, que 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 la entidad demandada.

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: AMPARAR** los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad pública y a la seguridad y prevención de desastres, vulnerados por el municipio de Ibagué, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Para la protección de los anteriores derechos e intereses colectivos amenazados y/o vulnerados, se ordena al MUNICIPIO DE IBAGUÉ:

- A) Dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, realizar todas las gestiones de carácter administrativo, financiero y presupuestal pertinentes, para llevar a cabo proceso de consultoría, con el propósito de que un especialista o patólogo estructural efectúe un diagnóstico al muro de contención y al puente peatonal ubicado sobre el Rio Combeima, el cual comunica el Barrio Yuldaima con el Barrio San Jose del Municipio de Ibagué Tolima (Calle 17c con carrera 3 Bis), con coordenadas 4.435993 N, -75.239201 W, para de esta manera establecer si aquellos requieren intervención o mejoramiento.
- B) En caso de establecerse la necesidad de intervención o mejoramiento en el muro de contención y/o en el puente peatonal ubicado sobre el Rio Combeima, el cual comunica el Barrio Yuldaima con el Barrio San Jose del Municipio de Ibagué Tolima (Calle 17c con carrera 3 Bis), con coordenadas 4.435993 N, -75.239201 W, las obras necesarias para ello deberán ejecutar en un plazo máximo de seis (6) meses contados desde el vencimiento del término señalado en el literal anterior.

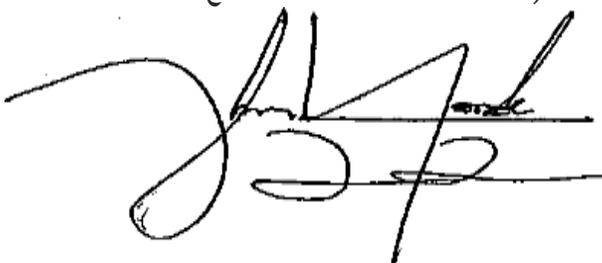
**TERCERO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO:** 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/la Personero/a Municipal de Ibagué como representante de la entidad accionante, el/la representante legal del municipio de Ibagué o su delegado, el/la Secretario/a de Infraestructura del municipio de Ibagué, el señor Agente Delegado del Ministerio Público y el titular de este Despacho.

**QUINTO:** Sin condena en costas.

**SEXTO: 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