

Bucaramanga, enero 19 de 2024

Señores

TRIBUNAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA-SALA FAMILIA

MG. PONENTE: CARLOS GIOVANNI ULLOA ULLOA

Ciudad

**REF.** RAD. No.68001-31-03-001-2012-00201-01-accion popular Ley No.472 de 1998

DDO. UNIVERSIDAD DE SANTADER "UDES"

DTE. JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA

Dentro del término legal **amplio y sustento** el recurso de apelación contra la sentencia de fecha así:

1-El despacho judicial mantuvo suspendido el desarrollo del proceso sin ningún argumento jurídico por lo menos siete (07) años, no observando, **no dando cumplimiento al artículo 5** de la Ley no.472 de 1998; se transcribe:

"Artículo 5º. Trámite. El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los **principios constitucionales y especialmente en los** de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, **celeridad** y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones.

El Juez velará por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

Promovida la acción, **es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria**, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda." (Negrilla, color y subraya fuera de texto)

Así, el a quo no cumplió con la orden emitida por el legislador en el citado artículo y según la sentencia **trasladó su deber y obligación hacia el actor popular para con dichos argumentos negarle el derecho a ser decretadas las costas y agencias en derecho a su favor, violándose el debido proceso**, ya que no hubo el momento procesal para debatir dichos argumentos en primera instancia.

3-Solo debido a los **memoriales presentados por el demandante donde se pide que se reactive el estudio del proceso** para que se diera celeridad al estudio hasta que se diera una decisión de fondo el despacho judicial, este procedió entonces y solo hasta entonces **expidió auto para realizar una visita al sitio de los hechos para verificar si se mantenían la vulneración de los derechos colectivos expuestos en el escrito de la demanda.**

4-Observese su señoría que los accionados **iniciaron los trámites pertinentes** para cumplir con las normas que protegen los derechos colectivos de la población con capacidades disminuidas en el presente caso las personas SORDAS **en fecha muy superior a la fecha en que se radico la acción Constitucional** que nos ocupa, **años mucho después**, esto es acreditado con el debido material probatorio allegado al proceso.

5-De acuerdo a las pruebas verbales y documentales recaudadas por el despacho judicial dentro de la visita de verificación, pruebas plasmadas en la respectiva acta de visita al sitio de los hechos como en el video grabado en dicha visita, se puede evidenciar sin duda alguna que, **gracias a la radicación y en el transcurso de la presente demanda, los demandados iniciaron los trámites**

pertinentes para cumplir con las leyes y normas vinculantes que protegen los derechos colectivos de las personas en situación de discapacidad auditiva SORDOS tanto temporal como permanente, entonces conclusión de acuerdo a precedentes judiciales es que existe un HECHO SUPERADO pero gracias y en el transcurso del proceso siendo esta la conclusión a la que llego la señora Juez, dejando plasmado esto en la sentencia motivo del presente recurso, por lo cual, luego siendo congruente con la conclusión el demandante tiene el derecho de acuerdo al artículo 38 de la Ley No.472 de 1998, los artículos 361, 365 del C.G.P., y demás normas concordantes, se decreten a su favor las costas y agencias en derecho, la cuales no fueron decretadas en la sentencia; se transcriben apartes de la sentencia:

Así las cosas, y comoquiera que en la calle 70 No. 55-120 Universidad de Santander Campus Lagos del Cacique, no se evidencia vulneración a los derechos colectivos argüidos en el escrito gestor de la presente acción popular, es evidente que cesó la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en ese momento inicial, razón por la cual se declarará la carencia actual de objeto por hecho superado.

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bucaramanga, administrando justicia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado, en la presente acción, iniciada por el señor el señor **JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA**, en contra de la **UNIVERSIDAD DE SANTANDER "UDES"**, en virtud a que, durante el trámite procesal, cesó la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

**SEGUNDO: ARCHIVAR** las diligencias, previa constancia en el sistema radicador.

6-En concordancia con lo expuesto en el numeral anterior y las normas concordantes relacionadas con las costas y agencias en derecho, artículo 38 de la Ley No.472 de 1998, los artículos 361, 365 del Código General del Proceso, por ninguna parte esta estipulado que por decretarse un hecho superado como consecuencia de ello el actor popular al salir victorioso las pretensiones de la demanda, no tiene derecho a que se le dereten las costas y agencias en derecho a su favor, luego, es claro que el a quo a violado el debido proceso al negarlas.

7-Para dejar constancia con relación al derecho que tiene el actor popular para que as u favor se le decreten las costas y agencias en derecho al salir victorioso las pretensiones de la demanda mediante sentencia anticipada, se trae a estudio como sustento jurídico **otra sentencia** que acceden a la pretensión de ser decretado **a favor del actor popular las costas y agencias en derecho**, al habersen restituido los derechos colectivos vulnerados en el transcurso y gracias a la radicación de la presente demanda al comprobarse como en el presente caso la figura de hecho superado:

7-1--**TRIBUNAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA, SALA CIVIL-FAMILIA**, Consejero Ponente JOSE MAURICIO MARIN MORA, Acción Popular Rad. No.11 de 2012, accionado Clínica Chicamocha S.A., accionante Jaime Orlando Martínez García, **sentencia del 13 de mayo de 2014**; se transcriben apartes a folio 10:

“Primero. CONFIRMAR el numeral primero de la parte decisoria de la sentencia materia de apelación, dictada el 25 de noviembre de 2014 por la Juez Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga, dentro de la acción popular incoada por JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA contra la CLINICA CHICAMOCHA S.A., ante la existencia de un hecho superado.

Segundo. REVOCAR el numeral segundo del acápite resolutivo de la mencionada providencia; en su defecto, SE CONDENA en costas de ambas instancias del proceso a la CLINICA CHICAMOCHA S.A. y a favor del actor popular JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA. Líquidese por secretaría las de segunda, incluyendo la suma de novecientos setenta y seis mil pesos (\$966.000,) por concepto de agencias en derecho.” (Negrilla y sub raya fuera de texto)

8-Obseevese su señoría que dando seguridad jurídica sobre el derecho al que tiene derecho el demandante que se le decreten a su favor las costas y agencias en derecho, sin tener como

requisito, sin estar supeditado ello si se presentan o no un hecho superado, el cual solamente se conoce como en el presente caso al emitirse la sentencia, en resiente sentencia emitida por el **CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA**, CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.P. RAD. No.680012333000201200001-01, demandados: Municipio de Bucaramanga, Municipio de Girón y Nación – Ministerio de Transporte, Entidades vinculadas: Agencia Nacional de Infraestructura ANI, Autopistas de Santander S.A. e Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN, demandante: Jaime Orlando Martínez García, [sentencia del trece \(13\) de diciembre de dos mil veintitrés \(2023\)](#); se trasciben apartes (Ver en PDF anexo):

#### **Sentencia proferida, en primera instancia**

10. El Tribunal Administrativo de Santander profirió sentencia<sup>18</sup> el 18 de septiembre de 2019, en la que resolvió lo siguiente:

....

**QUINTO: ORDÉNESE** al señor ALCALDE DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y al representante legal del IDESAN que en forma conjunta, hacer las respectivas adecuaciones en los andenes ubicados en la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón colocando las losetas texturizadas que sirven de guía para las personas con discapacidad visual que circulan por allí, conforme lo establece el Decreto 1538 de 2005. Lo anterior, previa coordinación con la Secretaría Asesora de Planeación y la Secretaría de Infraestructura del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**.

Lo anterior, deberá cumplirse en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

**SEXTO: CONDÉNESE** en costas a la parte demandada **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** y el **IDESAN** por ser la parte vencida en el proceso, en favor del actor popular una vez se encuentre ejecutoriada la sentencia, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso. La liquidación se realizará por conducto de la Secretaría de esta Corporación.

....

186. De acuerdo con lo establecido en los artículos 38 de la Ley 472 y 365 de la Ley 1564<sup>102</sup>, esta Corporación<sup>103</sup> ha señalado el criterio objetivo-valorativo de la condena en costas que implica, por una parte, que no se tenga en cuenta el obrar temerario o de mala fe, o si quiera culpable **de la parte demandada**, sino su derrota en el proceso o en recurso que haya propuesto<sup>104</sup>; y, por la otra, la prueba de su

....

*este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas [...]". (Destacado fuera del texto).*

188. De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta, por un lado, que el IDESAN sí tiene responsabilidad en la vulneración y amenaza de los derechos e intereses colectivos mencionados; por el otro, que no se presentaron argumentos o fundamentos adicionales contra la decisión de **condena en costas**; y, por último, que la Sala observa que el actor popular aportó al proceso algunas constancias de gastos<sup>107</sup>; la Sala confirmará el ordinal sexto de la sentencia proferida, en primera instancia, que condenó en costas al Municipio de Bucaramanga y al Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN, por ser la parte vencida del proceso, y en favor del actor popular. **La liquidación se realizará en los términos ordenados por el Tribunal Administrativo de Santander y, para el efecto, se deberá tener en cuenta el amparo de pobreza concedido al actor, en sede de primera instancia, y las pruebas que sobre los gastos se aporten al proceso, en los términos de la ley y de la jurisprudencia.**

....

### III. RESUELVE

**PRIMERO: MODIFICAR** los ordinales cuarto, quinto y séptimo de la sentencia de 18 de septiembre de 2019 por el Tribunal Administrativo de Santander, por las razones expuestas en la parte motiva, los cuales quedarán así:

....

....

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia de 18 de septiembre de 2019 por el Tribunal Administrativo de Santander, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Como lo reafirmo el H. Consejo de Estado en la reciente sentencia aludida, confirmo respetando el derecho del autor para que se le decretaran las costas y agencias en derecho reafirmó en todo momento al [artículo 38 de la Ley No.472 de 1998](#), en el presente caso, la demanda también se encuentra enmarcada en la misma ley, recuérdese que el caso traído a colación el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTENDER accedió y decreto a favor del autor las costas y agencias en derecho**, las cuales fueron confirmadas en el artículo: “**SEGUNDO: CONFIRMAR**” por el H. CONSEJO DE ESTADO.

9-Es relevante recordar lo ordenado por el Legislador dentro de la **Ley No.472 de 1998** con relación de quien puede interponer cualquier acción popular y si la puede interponer cualquier ciudadano sin necesidad sin abogado, **es claro en esta ley que le da la libertad y derecho a cualquier Colombiano interponerla a nombre propia** como efectivamente lo constató la señora juez de primera instancia (demandante: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA), lo que no dio cumplimiento cayendo en error, es no acceder a beneficio del demandante de las costas y agencias en derecho; se transcriben los artículos 12 y 38 conexos a los dos temas anteriores que a hoy por hoy **se encuentran activos con fuerza y rigor su cumplimiento:**

“Artículo 12. Titulares de las acciones. [Podrán ejercitar las acciones populares:](#)

[1. Toda persona natural](#) o jurídica.

2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.

3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.

4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.

5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.” (Negrilla, sub raya color azul fuera de texto)

“Artículo 38. Costas. [El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas](#). Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.” (Negrilla, sub raya color azul fuera de texto)

10-Al salir victoriosa la acción popular donde se restituyen los derechos colectivos por hecho superado o por intermedio de sentencia con ordenes de hacer, la jurisprudencia, el Código General del Proceso, el artículo 38 de la Ley No.472 de 1998, premian al actor popular sin importar si es abogado o no, si lo representa un abogado o no, como equivocadamente lo está

interpretando erradamente la señora juez al indicar que como actúa a nombre propia no tiene derecho a las costas del proceso y a las agencias en derecho, la regla, la Ley No.472 de 1998 no supedita el derecho a las agencias si es, o no, es abogado el demandante, simplemente indica que se tiene el derecho a ser adjudicadas a favor del demandante y en contra del demandado; a continuación se trae a estudio algunas sentencias adicionales recientes (Año 2023) con la debida interpretación del artículo 38 de la Ley No.472 de 1998 donde se acceden a las costas procesales y a las agencias en derecho, articulo que a hoy esta vigente con fuerza y rigor su cumplimiento:

10-1-TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, radicación No.68001333301120210003400, demandado: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA, demandante: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA, sentencia del veintisiete (27) de abril de dos mil veintitrés (2023); se transcriben apartes (Ver providencia en plataforma del poder judicial SAMAI):

Sin más debate la Sala entrará a confirmar la decisión de primera instancia.

#### VIII. COSTAS

En atención a la Sentencia de Unificación de fecha 6 de agosto de 2019, por medio de la cual unificó la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de costas, procederá la Sala a condenar a la parte accionada en costas en segunda instancia por despacharse desfavorable el recurso de apelación.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORAL DE SANTANDER** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

#### FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia apelada, por las razones expuestas en la parte motiva

10-2-TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, radicación No.68001333301120210003400, demandado: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA, demandante: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA, sentencia del veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintitrés (2023); se transcriben apartes (Ver providencia en plataforma del poder judicial SAMAI):

#### E. La condena en costas

De conformidad con la jurisprudencia<sup>14</sup>, el actor popular tiene derecho al reconocimiento y pago de gastos procesales y de agencias en derecho, pues en esta instancia se confirma la sentencia de primera instancia, mediante la cual se ampararon los derechos colectivos de la comunidad, de suerte que la condena en costas se convierte en una suerte de reconocimiento legal por la labor ejercida. Por ende, al tenor del artículo 361 del CGP no existen razones para desechar su reconocimiento y fijación.

Por lo anterior y aplicando lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y el numeral 1° del artículo 365 del Código General del Proceso, se confirmará la condena en costas de primera instancia y se

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintinueve Especializada de Decisión, sentencia del 06 de agosto de 2019 C.P. Ricardo Arango Oñak, Rad. 19001-33-33-007-2017-00038-01(AJ)PREV-SJ

Resolución del Poder Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
Consejo de Estado  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander

RADICADO: 680013333011-2020-00229-01  
ACCIÓN: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
ACCIONANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
ACCIONADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA

condenará por el mismo concepto en segunda instancia al Municipio de Floridablanca. El Juzgado de primera instancia las liquidará de manera concentrada, previa fijación de las agencias en derecho.

De acuerdo con lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORAL DE SANTANDER**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

10-3-TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, radicación No.68001333301120210014401, demandado: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA, [demandante: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA](#), sentencia del veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintitrés (2023); se transcriben apartes (Ver providencia en plataforma del poder judicial SAMAI):

**Pj2 ¿Es procedente condenar en costas a favor del actor popular cuando se profiere sentencia que protege los derechos colectivos?**

**Tesis:** Si.

**Fundamento jurídico:** El reconocimiento de las costas procesales en la acción popular se hace atendiendo las reglas previstas en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el artículo 365 del Código General del Proceso y la jurisprudencia de unificación del H. Consejo de Estado<sup>22</sup>. De acuerdo con dicho marco normativo, si el actor popular resulta vencedor, el juez debe condenar en costas procesales a la parte demandada.

**Marco jurídico y resolución del problema jurídico 2**

De conformidad con la jurisprudencia<sup>23</sup>, el actor popular tiene derecho al reconocimiento y pago de expensas o gastos procesales y de agencias en derecho, pues la sentencia emitida en primera instancia resultó favorable a sus pretensiones, las que además buscaban el amparo de los derechos colectivos de la comunidad lo cual se convierte en una suerte de reconocimiento legal por la labor ejercida; por ende, al tenor del artículo 361 del CGP no existen razones para desechar su reconocimiento y fijación.

Tratándose de costas en las acciones populares, la H. Corte Constitucional en sentencia C-630 de 2011, sostuvo:

«[L]a compensación de los costos asumidos por los defensores de los derechos colectivos en un proceso de acción colectiva debe ponderar variables diversas que atiendan a la situación concreta de la cual se trate, en especial, al considerar los costos del proceso se ha de advertir (i) que se está en el ejercicio del derecho político a interponer acciones populares, que (ii) no puede ser obstaculizado o desestimado. Por cuanto, al derogar el legislador el incentivo que se había

contemplado para promover el derecho a interponer acciones populares, no se generó la consecuencia de imponerles costos a las personas. Puede ser razonable dejar de premiar a alguien dándole recursos públicos, pero no dejar de compensar aquellos recursos que, de no hacerlo, implicaría imponer un costo al ejercicio de un derecho político. Imponer un costo, en muchos casos excesivo y notorio, que obstaculizaría, ahí sí, el ejercicio del derecho y el acceso a la justicia.»<sup>24</sup>

Por su parte, el legislador reguló las costas en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. Allí dispuso:

«Artículo 38. COSTAS. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.»

Con fundamento en la anterior normativa, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación, dejó claro que las disposiciones aplicables a las costas procesales son las previstas en el procedimiento civil, por lo que el juez está obligado a aplicarlas por expresa remisión normativa. Así mismo, el alto tribunal precisó que la norma condicionó la condena en costas a un elemento subjetivo exclusivamente en relación con el actor popular, por ello, solo es posible condenarlo a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.<sup>25</sup>

A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso fijó los criterios a seguir para la condena en costas de la siguiente manera:

« (...)»

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. (...)»

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. (...)»

Respecto de la norma en cita, esta Sala por regla general ha acogido el criterio objetivo para la condena en costas aplicado por el Consejo de Estado, según el cual se trata de una carga económica que se impone contra la parte vencida en juicio, no por su actuar temerario o de mala fe, sino simplemente por el hecho objetivo de haber sido derrotado en el proceso<sup>26</sup>. Bajo esta interpretación de la norma, siempre que haya una parte vencida en juicio, deberá condenársele, sin que sea relevante el comportamiento de las partes para la procedencia de las mismas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público en cuyo caso debe evaluarse la conducta del demandante si resulta vencido<sup>27</sup>.

En cuanto a las agencias en derecho, la jurisprudencia establece que al tenor del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, a la parte vencedora se le otorga una razonable compensación económica por la gestión procesal que realizó, por lo que siempre hay lugar a reconocerlas a favor del actor popular que resulta victorioso.

Por lo anterior y aplicando lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y el numeral 1° del artículo 365 del Código General del Proceso, se confirmará la condena en costas de primera instancia y se condenará por el mismo concepto en segunda instancia al Municipio de Floridablanca. El Juzgado de primera instancia las liquidará de manera concentrada, previa fijación de las agencias en derecho.

De acuerdo con lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORAL DE SANTANDER**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA

**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia proferida el 15 de septiembre de 2022 por el Juzgado Once Administrativo Oral de Bucaramanga.

**SEGUNDO. CONDENAR** en costas de segunda instancia a la parte demandada, a favor de la parte demandante, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Juzgado de primera instancia.

Así, con el debido respeto solicito se **REVOQUE** la sentencia anticipada, **adicionándole las costas y agencias en derecho** a favor del demandante y en contra del demandado, dar aplicación al Código Civil artículos No.1005 y 2360, los artículos 361, 365 del C.G.P., el **artículo 38** de la Ley No.472 de 1998, al acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura artículos 2 y 3, y al numeral 5 del **Acuerdo PSAA16-10554 de Agosto 5 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura** y demás normas concordantes congruentes aplicables con el tema al ser la acción popular un **PROCESO DECLARATIVO**; del aludido acuerdo se transcribe el artículo 5:

“ARTÍCULO 5º. Tarifas. Las tarifas de **agencias en derecho** son:

#### 1-PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.

.....

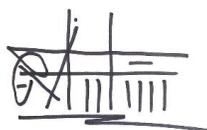
##### En primera instancia.

- a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:
  - (i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo AÑO XXIII - VOLUMEN XXIII – Ordinaria No. 52 7 pedido.
  - (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.
- b. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos **que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.**

En segunda instancia.

Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.” (Negrilla y sub raya fuera de texto)

Cordial saludo,



**JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA**

**ARQUITECTO-Actor popular**

C.C. No.91.229.322 de Bucaramanga

Celular No.3165606777

E mail: [derechoshumanosycolectivos@gmail.com](mailto:derechoshumanosycolectivos@gmail.com)

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER  
 MAGISTRADO PONENTE: DR. JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

Bucaramanga,

SEPTIEMBRE

DIECIOCHO (18)

DE DOS MIL DIECINUEVE

**PROCESO:** ACCIÓN POPULAR  
**DEMANDANTE:** JAIME ORLANDO MARTÍNEZ GARCÍA  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS.  
**EXPEDIENTE NO.** 680012333000 – 2012 – 00001 - 00  
**TEMA:** LOSETAS TEXTURIZADAS

Procede la Sala a decidir la presente Acción Popular, interpuesta por el señor **JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCÍA** contra la **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y OTROS.**

### CONSIDERACIÓN PREVIA

Reconocer personería al doctor **GERARDO JOSÉ RUGELES PLATA** como apoderado del Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN, de conformidad con el poder obrante a folio 374.

Reconocer personería a la doctora **LILIANA DEL PILAR MORALES VIVIESCAS** como apoderada del Municipio de Bucaramanga, de conformidad con el poder obrante a folio 358.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. HECHOS<sup>1</sup>.

Se indica que las entidades demandas construyeron andenes a los dos costados de la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga con el Municipio de Girón (tramo 10 la Salle – Palenque), sin que estos cuenten con los enchapes necesarios para guiar y alertar a la población con discapacidad visual, por lo que no se cumple con lo previsto en la Ley 361 de 1997 y el Decreto 1538 de 2005, vulnerando en esta forma los derechos colectivos de esta parte de la población.

#### 2. DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS.

El actor considera que las entidades accionadas vulneran los siguientes derechos colectivos: **i)** goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; **ii)** la seguridad y la salubridad públicas; **iii)** el acceso de la infraestructura de servicios que garantice la seguridad pública; **iv)** el acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; **v)** la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes.

<sup>1</sup> La demanda reposa a folios 1 a 5 del expediente

### 3. PRETENSIONES.

Las pretensiones de la demanda se resumen de la siguiente forma:

✓ **3.1.** Ordenar a las entidades accionadas realizar en forma inmediata las obras necesarias para dar cumplimiento a la Ley 361 de 1997, al Decreto 1538 de 2005 (art. 7 y 14) y a las normas ICONTEC y construir un sendero peatonal con lozas texturizadas de orientación y patrón de alerta dentro de los andenes ubicados en la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga con el Municipio de Girón desde los barrios La Salle y/o La Victoria hasta el barrio El Poblado de Girón, a efectos de garantizar la movilidad y correcta guía de las personas con discapacidad visual, así como el disfrute confiable, seguro y autónomo y digno de los andenes.

**3.2.** Se condene en costas y agencias en derecho a las entidades demandadas.

**3.3.** Se cumpla con lo estipulado en el artículo 1005 del Código Civil a favor del actor popular.

### 4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

#### 4.1. MUNICIPIO DE GIRÓN<sup>2</sup>.

Se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda indicando que corresponde al actor popular probar en debida forma la vulneración de los derechos colectivos en la forma indicada en la demanda, y en que en todo caso el MUNICIPIO DE GIRÓN no incurre en omisión alguna que pueda generar una vulneración pues ningún tipo de reclamo se ha elevado en tal sentido ante la entidad, además las fotografías aportadas no son prueba suficiente para tener por cierta dicha manifestación.

Su apoderado formula la excepción de **inexistencia de causa** señalando que la prueba aportada por el actor popular no es suficiente para demostrar un riesgo o peligro inminente o la vulneración de derechos colectivos, por lo que no es procedente ordenar al MUNICIPIO DE GIRÓN ordenar alguna medida de tipo correctivo.

#### 4.2. MUNICIPIO DE BUCARAMANGA<sup>3</sup>.

Por conducto de apoderado manifiesta que para el caso concreto la acción popular es improcedente, dado que por parte del MUNICIPIO DE BUCARAMANGA no se advierte vulneración alguna de los derechos colectivos invocados en la demanda.

Agrega que la obra a la que hace alusión el actor popular fue adelantada por el Ministerio de Transporte entregada la Concesión Autopistas de Santander, y pese a que se trata de una obra de carácter municipal, la misma fue entregada al Instituto Nacional de Concesiones para la ampliación y mejoramiento de la vía; sin embargo, el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA informó y advirtió a la CONCESIÓN AUTOPISTAS DE SANTANDER que los andenes construidos no cumplían con el manual de diseño para la construcción del espacio público por lo que se le solicitó solicitar asesoría a la Secretaría de Planeación Municipal.

Con base en lo anterior, considera que ha sido diligente en atender los hechos por los que se promueve la acción popular, pues en diferentes oportunidades ha requerido a la CONCESIÓN AUTOPISTAS DE SANTANDER para el cumplimiento de las normas de construcción de espacio público, aclarando que en todo caso dicha entidad es la que se niega a cumplirlas, además, señala que en el proceso no se prueba la culpa o falla de la Administración ni existe nexo causal entre las funciones del MUNICIPIO DE

<sup>2</sup> Folios 29 a 31

<sup>3</sup> Folios 41 a 47

BUCARAMANGA y los hechos de la demanda, por lo que ninguna declaración de responsabilidad u orden de adecuación del espacio público puede ser impartida contra del ente territorial.

Propone la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva**, argumentando que no es la entidad pública encargada de responder por los hechos y pretensiones de la acción popular, pues estos aspectos recaen directamente en AUTOPISTAS DE SANTANDER.

#### 4.3. MINISTERIO DE TRANSPORTE<sup>4</sup>.

Manifiesta que de los hechos de la demanda no se desprende ninguna responsabilidad predicable al Ministerio de Transporte, ni son claros en indicar alguna omisión de parte de la entidad que provoque vulneración de los derechos colectivos allí invocados, pero en todo caso recalca que no le consta que los andenes ubicados en la vía correspondiente al tramo 10 La Salle – Palenque no cumplan con los parámetros de la Ley 361 de 1997 y el Decreto 1538 de 2005, y además que a la entidad no le asiste la obligación o función legal de construcción de andenes.

Como razones de su defensa manifiesta que mediante la Resolución No 752 del 6 de diciembre de 2006 el INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES hoy AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA adjudicó a AUTOPISTAS DE SANTANDER la litación pública SEA-L-005-2006 para la realización de estudios y diseños definitivos, gestión predial, gestión ambiental, gestión social, financiación, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento del proyecto vial zona metropolitana de Bucaramanga, para lo cual se suscribió el contrato No 002 de 2006. Así las cosas, las adecuaciones que se requieran en el tramo "la Salle – Palenque" son atribuibles únicamente a las dos entidades antes señaladas.

Su apoderado propone las siguientes excepciones:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva.** No existe ninguna obligación en relación con el presente asunto que deba ser cumplida por el MINISTERIO DE TRANSPORTE, teniendo en cuenta que la vía a la que se aduce en la demanda se encuentra bajo el control de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA y de AUTOPISTAS DE SANTANDER.
- **Inexistencia de la obligación.** Señala que no corresponde al MINISTERIO DE TRANSPORTE adelantar obras de infraestructura, además, sus funciones están relacionadas con la formulación de políticas nacionales en materia vial para que sean ejecutadas por las entidades creadas para tal efecto.
- **Acción popular como instrumento para decretar obras públicas.** Indica que el operador jurídico no puede imponer al estado la ejecución de una obra sin tener en cuenta la realización de estudios técnicos, la debida disponibilidad presupuestal y la prioridad de inversión de las entidades territoriales.

#### 4.4. AUTOPISTAS DE SANTANDER<sup>5</sup> (entidad vinculada).

En relación con los hechos de la demanda señala que la intervención de la entidad solo se hizo entre el Puente el Bueno a la Salle, pues el resto de lo que se conoce como tramo 10 fue entregado para rehabilitación y no para construcción, además, cuando se entregó en concesión el tramo no se hizo entre del derecho de la vía.

<sup>4</sup> Folios 72 a 81 del expediente

<sup>5</sup> Folios 241 a 245

Agrega que AUTOPISTAS DE SANTANDER no ha vulnerado los derechos colectivos indicados en la demanda pues sobre el sector allí identificado las obras fueron adelantadas de conformidad con las normas de construcción vigentes para dicha fecha, aunado, una vez concluidos los trabajos estos fueron entregados nuevamente a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA quien no presentó objeción alguna. De otro lado indica que las partes del contrato No 002 de 2006 decidieron terminar el mismo de mutuo acuerdo y se llegó a un acuerdo conciliatorio en donde se estipuló que las obligaciones de construcción y rehabilitación previstas se suspenderán desde la fecha de suscripción del acuerdo hasta la fecha efectiva de revisión por parte del a ANI.

Se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, y propone la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva** indicando que no se puede atribuir responsabilidad a AUTOPISTAS DE SANTANDER pues se llegó a un acuerdo conciliatorio con la ANI en relación con las actividades de construcción y rehabilitación en la vía objeto de la acción popular.

#### **4.5. AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (entidad vinculada).**

No presentó escrito de contestación.

#### **4.6. INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE SANTANDER – IDESAN (entidad vinculada).**

Respecto de los hechos de la demanda, expresa que no puede pronunciarse en razón a que en la época en la que se construyó el tramo que según lo afirmado por la ANI fue en el año 2011; el IDESAN no había suscrito el Convenio Interadministrativo de Cooperación 1113 de 2016 y por eso no les consta que los accionados hubieran inobservado los postulados descritos en las normas citadas; además, al revisar el acervo probatorio específicamente las fotografías aportadas al plenario, considera que no pueden ser valoradas debido a que carecen de las condiciones y requisitos exigidos por el Consejo de Estado.

Además, infiere que se debe tener en cuenta que hoy en día no existe un contrato de Concesión sino un Convenio Interadministrativo de Cooperación suscrito entre la ANI, INVIAS, AEROCIVIL, Gobernación de Santander, Municipio de Bucaramanga e IDESAN, en donde ninguno de sus miembros ha renunciado a sus competencias funcionales y misionales, y que con base en ello, se decidió aunar esfuerzos con el fin de sacar las obras que quedaron sin ejecutar, aspecto éste que es la razón principal por la que se dispuso que el IDESAN sería la entidad que las iba a ejecutar, pero, hace claridad en el que al momento en que ejecute las acciones, debe contar con la aprobación de los demás miembros del comité directivo que hace parte de quienes suscribieron el pre citado Convenio.

Finalmente precisa que el IDESAN no tiene función pública para asumir una orden judicial relacionada ni ejecuta dineros propios, sino aquellos que son de orden nacional proveniente del recaudo de peajes, por tanto, no se le puede imponer otro tipo de obras sino las que única y exclusivamente le sean endilgadas por decisión del comité mencionado.

Por lo anterior, se opone a prosperidad de las pretensiones descritas en la demanda.

Propuso como excepciones las siguientes:

- **Falta de legitimación por pasiva:** Por cuanto considera que la institución no tiene relación directa con los hechos que generan la interposición de la presente acción; solamente ejecuta las obras que indica el Comité Directivo del Convenio Interadministrativo suscrito.

- **Falta de requisito de procedencia de la acción popular:** Considera que la presente acción es improcedente ya que nunca han sido presentados ante el Instituto de forma previa, según lo exigido por la normatividad.
- **Excepción del hecho de un tercero y falta de competencia para hacer las obras:** Ya que quien ejecutó las obras de las que se predica, no se dio cumplimiento a las formas especiales de protección de personas con discapacidad, siendo un tercero quien incumplió, en este caso, Autopistas de Santander.
- **Excepción de improcedencia por incumplir el requisito adjetivo de subsidiaridad:** Aduce que el actor contaba con otros medios judiciales de protección, como la acción de cumplimiento, ya que de la lectura integral de la demanda, lo que realmente busca el accionante es el cumplimiento de las normas por medio de la adecuación de los andenes en el tramo en mención.

## II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue admitida mediante auto de fecha 12 de julio de 2012<sup>6</sup>, y una vez notificadas las entidades demandadas y allegados los escritos de contestación se celebró la audiencia especial de pacto de cumplimiento el día 9 de julio de 2014<sup>7</sup>. Mediante auto del 1 de septiembre de 2014 se decidió el decreto de pruebas en el presente asunto, y con providencia de fecha 19 de noviembre de 2015<sup>8</sup> se ordenó la vinculación de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA y de AUTOPISTAS DE SANTANDER quienes fueron notificadas en forma personal.

Con auto de fecha 11 de julio de 2016 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto de fondo, pero con providencia del 21 de junio de 2017 se decretó una prueba de oficio para mejor proveer. Finalmente, por medio de auto de fecha 16 de noviembre de 2018 fue vinculado como sujeto procesal al INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE SANTANDER – IDESAN, quien allegó la contestación a la demanda el día 18 de marzo de 2019 al plenario.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

- **Parte demandante<sup>9</sup>.** Reitera los argumentos expuestos en la demanda, y agrega desde la radicación de la demandada ninguna de las entidades accionadas o vinculadas ha realizado las adecuaciones que requieren los andenes por lo que continua la vulneración de los derechos colectivos, y en este orden solicita que se concedan las pretensiones de la demanda.
- **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA<sup>10</sup>.** Considera que no han sido probadas las afirmaciones efectuadas en la demanda en relación que la asiste al Municipio de Bucaramanga en el presente asunto, y que en todo caso, la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA es la encargada de la rehabilitación y mantenimiento de la vía objeto de la demanda pues las obras fueron entregadas en concesión por parte de la Secretaria de Infraestructura del Municipio dependencia que en todo caso puso en conocimiento al ejecutor de las obras las falencias que se presentaron al no

<sup>6</sup> Folios 14 a 15

<sup>7</sup> Folio 110

<sup>8</sup> Folio 235

<sup>9</sup> Folios 203 a 285

<sup>10</sup> Folios 278 a 282

observarse el cumplimiento de las normas y parámetros previstos en materia de construcción.

**• MUNICIPIO DE GIRÓN, MINISTERIO DE TRANSPORTE, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, AUTOPISTAS DE SANTANDER e IDESAN**

No presentaron escrito relacionado.

### **III. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **PROBLEMA JURÍDICO.**

Se concreta en determinar si el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, MUNICIPIO DE GIRÓN, MINISTERIO DE TRANSPORTE, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, AUTOPISTAS DE SANTANDER y EL INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE SANTANDER incurren en la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos de las personas con discapacidad sensorial, en relación las vías peatonales a los dos costados de la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga con el Municipio de Girón (tramo 10 la Salle – Palenque).

Para lo anterior, es necesario establecer si en el caso concreto, se encuentra demostrada la vulneración de los derechos colectivos **i)** goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; **ii)** la seguridad y la salubridad públicas; **iii)** el acceso de la infraestructura de servicios que garantice la seguridad pública; **iv)** el acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; **v)** la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes.

### **IV. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

#### **1. LAS ACCIONES POPULARES**

El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia refiere:

"(...) La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

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

La Acción Popular, es un mecanismo instituido para la protección de los derechos e intereses colectivos, tal como lo prevé el artículo 88 citado, sin embargo, tal enumeración no es taxativa y ha querido la norma constitucional dejar en cabeza del legislador la consagración de otros derechos que revistan la naturaleza de colectivos.

Es así, como la Ley 472 de 1998 desarrolla el Artículo 88 de la Constitución Política en los términos que a continuación se transcriben:

"Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo de las que trata el art. 88 de la Constitución Política de Colombia. Estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personas."

En la aludida Ley 472 de 1998, se señaló que con el ejercicio de las acciones populares se busca evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible; siendo procedentes contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

## **2. ESPACIO PÚBLICO.**

El artículo 82 de la Carta Política, impone al Estado el deber velar por la protección de la integridad del espacio público así como su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

El artículo 5º de la Ley 9ª de 1989<sup>11</sup>, señala que se entiende por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes; y constituye espacio público entre otras: "las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular;; ii) 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."

A su turno, el Decreto 1504 de 1998<sup>12</sup>, apropia en su artículo 2º la anterior definición y en su artículo 3º señala que el espacio público se encuentra constituido por los siguientes aspectos a tener en cuenta:

- 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.

## **3. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD Y LAS VÍAS DE CIRCULACIÓN PEATONAL.**

Tratándose de las medidas para facilitar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida y la adecuación del espacio público, la Ley 361 de 1997 establece los

<sup>11</sup> Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra – Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.

<sup>12</sup> "Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial".

mecanismos de integración social de las personas con limitación y los criterios básicos para garantizar su accesibilidad entiendo que las personas con limitación incluye movilidad reducida temporal o permanente, carencia de orientación, analfabetismo entre otras<sup>13</sup>, además, el artículo 45 dispone que los destinatarios de la norma son las personas que por motivo del entorno en que se encuentran, tienen necesidades especiales y en particular los individuos con limitaciones que les haga requerir de atención especial.

El artículo 44 de la norma define la "accesibilidad" como la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general, y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes, y en cuanto a las "barreras físicas" señala que corresponde a todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limiten o impidan la libertad o movimiento de las personas. Aunado, el artículo 46 señala que la accesibilidad es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado y por ende debe ser tenida en cuenta tanto por los organismos públicos y privados cuanto ejecuten dichos servicios.

Sobre el mismo asunto, el Decreto 1538 de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997 señala en el artículo 1 que sus disposiciones son aplicables para el diseño, construcción, ampliación, modificación y en general, cualquier intervención y/u ocupación de vías públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público, así como la ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada, abiertos y de uso al público.

El artículo 2 define las barreras físicas como las trabas, irregularidades y obstáculos físicos e limitan o impiden la libertad de movimiento de las personas, y las barreras arquitectónicas como los impedimentos al libre desplazamiento que se presentan al interior de las edificaciones. También indica que por franja de circulación peatonal se entiende la zona o sendero de las vías de circulación peatonal destinada exclusivamente al tránsito de personas.

En relación con la accesibilidad del espacio público, y en relación con las vías de circulación peatonal, el artículo 7 literal A) numeral 4) del mencionado decreto dispone que las vías peatonales deberán ser diseñadas y construidas conforme a lo allí establecido, y en concreto, señala la norma que sobre la superficie correspondiente a la franja de circulación peatonal se debe diseñar y construir una guía de diferente textura al material de la superficie de la vía de circulación peatonal que oriente el desplazamiento de las personas invidentes o de baja visión.

#### **4. CLASIFICACIÓN DE LAS VÍAS.**

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 105 de 1993<sup>14</sup>, existen tres categorías de vías Nacionales, Departamentales y Municipales.

De acuerdo con la función que cumple una vía dentro del sistema de carreteras se clasifican en:

**VÍAS NACIONALES O PRIMARIAS.** Son aquellas, cuya función básica es la de unir la capital del Departamento con los demás centros de consumo del país o con el exterior o que amerite clasificarse así por el papel que desempeñe en la economía departamental.

<sup>13</sup> Artículo 43

<sup>14</sup> 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.

**VÍAS DEPARTAMENTALES O SECUNDARIAS.** Se encuentran en esta clasificación las carreteras que cumplen la función de comunicar las cabeceras municipales con la capital del Departamento o con otros municipios vecinos, o las regiones entre sí o cuando sea acceso de una cabecera municipal a una vía primaria.

**VÍAS MUNICIPALES O TERCARIAS.** Son aquellas cuya función es la de vincular pequeños y medianos caseríos, veredas o parajes con los centros urbanos. Normalmente confluyen a la red secundaria o primaria.

Los artículos 12 y 16 de la Ley 105 de 1993 que es del siguiente tenor:

**Artículo 12º.-** Definición e integración de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del País, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por:

1. La red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización, que se define de acuerdo con los siguientes criterios:

a. Las carreteras cuyos volúmenes de tránsito sean superiores a aquellas que sirven hasta un 80% del total de la red vial de carreteras.

b. Las carreteras con dirección predominante sur - norte, denominadas Troncales, que inician su recorrido en las fronteras internacionales y terminan en los puertos del Atlántico o en fronteras internacionales.

c. Las carreteras que unen las Troncales anteriores entre sí, denominadas Transversales, cuyo volumen de tránsito esté justificado, según el contenido del literal a, que comuniquen con los Países limítrofes o con los puertos de comercio internacional.

d. Las carreteras que unen las capitales de Departamento con la red conformada con los anteriores criterios, de acuerdo con su factibilidad técnica y económica; esta conexión puede ser de carácter intermodal.

e. Las vías para cuya constitución se ha comprometido el Gobierno Nacional con Gobiernos Extranjeros mediante convenios o pactos internacionales.

Con el propósito de que se promueva la transferencia de las vías que están hoy a cargo de la Nación hacia los Departamentos, el Ministerio de Transporte adoptará los mecanismos necesarios para que la administración, conservación y rehabilitación de esas vías, se pueda adelantar por contrato.

Las carreteras nacionales podrán convertirse en departamentales a petición del Departamento respectivo, si este demuestra la capacidad para su rehabilitación y conservación.

2. Los ríos, canales de aguas navegables, su señalización y aquellos puertos públicos fluviales de interés Nacional.

3. Los puertos públicos marítimos de propiedad de la Nación, y sus canales de acceso.

4. Las líneas férreas de propiedad de la Nación que incluye su zona, señalización e infraestructura para el control del tránsito.

5. La red de ayudas, comunicaciones y meteorología del transporte aéreo, básicos para prestar los servicios de aeronavegación y la infraestructura aeroportuaria.

6. Los faros, boyas y otros elementos de señalización para el transporte marítimo.

7. Los puentes construidos sobre los accesos viales en zonas de frontera.

8. Los viaductos, túneles, puentes y accesos en general a las capitales de departamentos, distritos y municipios.

(...)

**Artículo 16º.-** Integración de la infraestructura de transporte a cargo de los departamentos. 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. Para el cumplimiento del programa de transferencia de las vías de la Nación a los Departamentos, el Ministerio de Transporte elaborará un plan gradual de transferencia de vías, de tecnología y de recursos económicos, apropiados por el Fondo de Cofinanciación de Vías creado por esta Ley, de tal forma que ello les permita una eficaz administración, conservación y rehabilitación de las carreteras que reciban.

La Nación no podrá entregar responsabilidades sin la definición, apropiación o giro de los recursos necesarios. Mientras se hace la entrega, la responsabilidad del mantenimiento la tendrá la Nación. Los Departamentos y los Distritos podrán limitar el monto en mantenimiento de estas carreras, a los recursos que para tal fin reciban del citado Fondo.

Los Departamentos al recibir las carreteras de la Nación, se obligan también a recibir los contratos con las Asociaciones de Trabajadores que tienen cooperativas o precooperativas para el mantenimiento vial.

**Parágrafo 1.-** Harán parte parcialmente, de la infraestructura departamental de transporte los puertos marítimos y los aeropuertos de acuerdo con la participación que tengan en las sociedades portuarias o aeroportuarias regionales.

**Parágrafo 2º.-** En los casos en que se acometa la construcción de una variante de una carretera Nacional, su alterna podrá pasar a la infraestructura departamental si reúne las características de esta, a juicio del Ministerio de Transporte.

**Parágrafo 3º.-** Los Departamentos y los Distritos podrán acceder en forma directa al Fondo de Cofinanciación de Vías. Los Municipios para el cofinanciamiento de las Vías Vecinales accederán a través del Departamento correspondiente.

## 5. HECHOS PROBADOS.

Con los documentos aportados al plenario, la Sala encuentra lo siguiente:

**5.1.** La AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCUTURA informó que el Contrato de Concesión No 002 de 2006 fue adjudicado a AUTOPISTAS DE SANTANDER, y tiene por objeto realizar los estudios y diseños definitivos, gestión predial, gestión social, gestión ambiental, financiación, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento del proyecto de concesión vial "zona metropolitana de Bucaramanga – ZMB"<sup>15</sup>.

**5.2.** El MUNICIPIO DE BUCARAMANGA informó que no reposan en sus archivos requerimientos efectuados al MINISTERIO DE TRANSPORTE, al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA o al MUNICIPIO DE GIRÓN en relación con las losetas y los andenes

<sup>15</sup> Folio 152

realizados en la autopista que comunica Bucaramanga con Girón desde los barrios La Salle o La Victoria en el Sector conocido como La Salle Palenque Tramo 10<sup>16</sup>.

**5.3.** La AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA informó mediante oficio de fecha 21 de noviembre de 2014, que en contratos de concesión como es del caso del contrato No 002 de 2006 el concesionario asume todos los riesgos reconstructivos, pues este tiene libertad financiera<sup>17</sup>.

**5.4.** La SECRETARIA DE PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, realizó una visita técnica a la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón, y aclaró que los hallazgos allí contenidos solo corresponde al Municipio de Bucaramanga, teniendo en cuenta la competencia por jurisdicción. Se indicó en dicho informe que "...los senderos peatonales están construidos en concreto con dilataciones y acabado rugoso "escobiado" No presentan losetas texturizadas ni guías de orientación o patrón de alerta como indica el Manual del Espacio Público de 2008..."

**5.5.** En su escrito de contestación, AUTOPISTAS DE SANTANDER adjuntó el "Acuerdo Conciliatorio para la Terminación Anticipada por Mutuo Acuerdo del Contrato de Concesión No. 002 de 2006" suscrito con la Agencia Nacional de Infraestructura, por medio del cual acuerdan dar por terminado de forma anticipada del contrato en mención.

**5.6.** En cuanto a la vía que conduce desde del límite que en donde termina el Municipio de Bucaramanga e inicia el municipio de Girón hasta el Barrio el Poblado de este último municipio, conocido como "La Salle Palenque tramo 10", se informó por parte de la administración de este último lo siguiente<sup>18</sup>:

- Dicho tramo se encuentra incluido dentro del contrato de concesión No 002 de 2006 suscrito entre la ANI y AUTOPISTAS DE SANTANDER, respecto del cual se suscribió el 17 de noviembre de 2015 un acuerdo conciliatorio para terminación anticipada por mutuo acuerdo, lo que fue aprobado por el Tribunal de Arbitramento en decisión de 18 de febrero de 2016.
- La ejecución de dicho contrato de concesión inició el 10 de abril de 2007 y hasta el 19 de abril de 2016.
- Con el fin de viabilizar la culminación del proyecto de concesión vial "Zona Metropolitana de Bucaramanga -ZMB" el 19 de agosto de 2016 (*sic*) entre el Instituto Nacional de Vías, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, el Departamento de Santander, el Municipio de Bucaramanga y el Instituto Financiero Para el Desarrollo de Santander, fue suscrito el convenio interadministrativo No. 1113 de 2016 cuyo objeto corresponde a *"Aunar esfuerzos técnicos, jurídicos y financieros entre el INVIAS, la ANI, la AEROCIVIL, el Departamento de Santander, el Municipio de Bucaramanga y el IDESAN, para adelantar las actividades necesarias relacionadas con los estudios, diseños y la ejecución de las obras requeridas de construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento, el recaudo de peajes, así como la operación de los siguientes tramos viales, que fueron objeto del contrato de concesión No. 002 de 2006 incluyendo nuevas obras que se identifiquen como prioritarias en el comité directivo"*.
- El día 30 de enero de 2017, fue suscrita el acta de entrega por parte del Municipio de Girón al departamento de Santander y de este, a su vez, al

<sup>16</sup> Folios 153

<sup>17</sup> Folio 154

<sup>18</sup> Mediante oficio obrante a folio 312 a 332

Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN, de la infraestructura vial a cargo del Municipio, según el Convenio Interadministrativo 1113 de 2016, para la terminación de obras no ejecutadas en virtud del contrato de concesión No. 002 de 2006 correspondiente al proyecto denominado "Zona Metropolitana de Bucaramanga - ZMB"<sup>19</sup>.

- Manifiesta que la obligación de continuar con la intervención de los tramos viales mencionados, recae sobre el IDESAN, ya que a él le fue entregado por el ente territorial el tramo mencionado, conforme a lo estipulado en el convenio precitado.
- En el mismo informe, se adjunta el material fotográfico tomado en la diligencia de inspección ocular efectuada el día 26 de julio de 2017, donde constata la información acerca del material de construcción de los andenes pertenecientes a tal tramo, sin que en ellos se evidencie las losetas texturizadas.

**5.6.** Respecto del requerimiento efectuado por parte del Despacho a la gerencia del IDESAN, fue incorporada la respuesta con fecha 08 de noviembre de 2017, en la cual relata<sup>20</sup>:

- El contrato de Concesión No. 002 de 2006 suscrito entre el Instituto de Concesiones (INCO) hoy Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la sociedad Autopistas de Santander S.A., para el desarrollo del proyecto de concesión vial denominado "Zona Metropolitana de Bucaramanga - ZMB", terminó de manera anticipada mediante acuerdo conciliatorio de fecha 17 de noviembre de 2015, sin que se haya desarrollado el total de las metas trazadas por las partes.
- A raíz de la suscripción del acuerdo, le fueron revertidos tramos viales al municipio de Bucaramanga, municipio de Girón e INVIAS.
- Con el fin de viabilizar la culminación de las obras, el 29 de agosto de 2016, fue suscrito el Convenio Interadministrativo 1113 de 2016 entre el Instituto Nacional de Vías INVIAS, la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil AEROCIVIL, el Departamento de Santander, el municipio de Bucaramanga y el Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN, con el objeto de adelantar las actividades necesarias relacionadas como operación total de los tramos viales que fueron objeto en el contrato de Concesión No. 002 de 2006, incluyendo nuevas obras consideradas como prioritarias por parte del Comité Directivo.
- El 30 de enero de 2017 el municipio de Bucaramanga, Girón y el INVIAS entregaron al IDESAN los tramos 1, 10A y 10B para su intervención y administración.

**5.7.** En el libelo se incorpora el CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 1113 de 2016<sup>21</sup> suscrito por el Instituto Nacional de Vías INVIAS, la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil AEROCIVIL, el Departamento de Santander, el municipio de Bucaramanga y el Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN en el que se estipuló como objeto el siguiente:

**"CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO.** *Aunar esfuerzos técnicos, jurídicos y financieros entre el INVIAS, LA ANI, LA AEROCIVIL, EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER, EL*

<sup>19</sup> Obrante a folios 317-323

<sup>20</sup> Obrante a folios 341-342

<sup>21</sup> Obrante a folios 361-388

**MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y EL INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE SANTANDER – IDESAN**, para adelantar las actividades necesarias relacionadas con los estudios, diseños y la ejecución de obras requeridas de construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento, el recaudo de peajes, así como la operación total de los siguientes tramos viales, que fueron objeto del contrato de Concesión No. 002 de 2006, incluyendo las nuevas obras que se identifiquen como prioritarias por el Comité Directivo: (...)

**TRAMO 10A:** Sector comprendido entre la Intersección Palenque (PR 71+301) hasta el PR73+690 ruta 6602.

**TRAMO 10B:** Entre el PR73+690, ruta 6602 hasta la carrera 27 con calle 65 en Bucaramanga, (Colegio La Salle) sin incluir el puente.

Ahora, dentro de la cláusula segunda del Convenio, se encuentran estipuladas las obligaciones de cada uno de los intervinientes, siendo relevantes las siguientes:

### 2.3 OBLIGACIONES DE IDESAN:

4. Asumir la administración y las intervenciones que se deriven del objeto del Convenio sobre la infraestructura vial, con cargo a los recursos que ingresen durante la vigencia del mismo al encargo fiduciario a que antes se hace referencia.

(...)

8. Gestionar los trámites pertinentes para asumir la administración y las intervenciones sobre los corredores viales que sean necesarios para la ejecución de las obras.

(...)

10. Recibir temporalmente del **DEPARTAMENTO** y durante la vigencia del presente convenio, para su administración e intervención, la infraestructura vial necesaria para la ejecución de las obras en el marco del mismo convenio, previo a la apertura de los procesos de selección de contratistas para la elaboración de los estudios, diseños y ejecución de las obras.

## 6. LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS.

6.1. El MUNICIPIO DE GIRÓN formuló la excepción de inexistencia de causa, afirmando que el ente territorial no incurre en vulneración de derechos colectivos. Según las pruebas incorporadas al expediente, se evidenció que el municipio entregó al departamento los tramos intervenidos para que continuaran con la ejecución de los trabajos inconclusos, por tanto, carece de injerencia en el presente litigio. Teniendo en cuenta lo anterior, no se acreditó la responsabilidad de la entidad, declarando probada la misma.

6.2. AUTOPISTAS DE SANTANDER formuló la excepción de falta de legitimación por pasiva, afirmando que la entidad no incurre en vulneración de derechos colectivos. Teniendo en cuenta que al suscribirse el acuerdo conciliatorio de terminación anticipada del contrato de concesión en mención, dejó de ser parte contractual de este último y por ende, no se acreditó la responsabilidad de la entidad dentro del proceso, por tanto, se procederá a declarar probada la misma.

6.3. El MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, el MINISTERIO DE TRANSPORTE y el IDESAN presentaron la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Pues bien, quedó establecido que el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y el IDESAN son las entidades sobre quienes recae la obligación de instalar losetas texturizadas en los andenes ubicados en la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón, por tanto es claro que se encuentran legitimados por pasiva en el presente asunto tanto comparecer como

partes como para responder por las pretensiones de la demanda y cumplir las órdenes impartidas en esta providencia.

**6.4.** En relación con las demás excepciones propuestas por parte del IDESAN, son consideradas medios de defensa los cuales se resolverán de fondo en la presente providencia.

**6.5.** En relación con el MINISTERIO DE TRANSPORTE encuentra la Sala que ninguna actuación u omisión de la entidad generó la vulneración de los derechos colectivos, máxime si se advierte que la vía objeto del amparo popular no tiene el carácter de nacional. Así las cosas, y como quiera que no se acreditó intervención alguna de dicha entidad se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

**6.6.** Finalmente la Sala encuentra necesario ordenar la desvinculación de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, como quiera que no se encontró acreditado que sus actuaciones haya generado vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda.

## **7. EL CASO CONCRETO.**

La AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA adjudicó el contrato de concesión No. 002 a AUTOPISTAS DE SANTANDER quien se encargó de la construcción y rehabilitación de senderos peatonales en la vía que comprende desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón, lugar en donde se presentan andenes que no cuentan con lozas texturizadas.

La AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA y AUTOPISTAS DE SANTANDER dieron por terminado de forma anticipada el contrato de Concesión No. 002 de 2006 mediante acuerdo conciliatorio por mutuo acuerdo.

Con el fin de culminar las obras inconclusas, fue suscrito el precitado Convenio de Asociación el cual, por medio del comité directivo, designaron a IDESAN como administrador de las obras en mención, siendo la entidad sobre la cual recae la obligación de ejecutar las actividades necesarias de adecuación sobre la infraestructura peatonal entregada por parte del Departamento de Santander.

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que la institución es la responsable de culminar los trabajos consistentes en la adecuación de los andenes y la incorporación de las losetas texturizadas, actuaciones que hasta el momento no se han llevado a cabo puesto que por medio de las imágenes aportadas visibles a folios 314 a 316 se demuestra la ausencia de las losetas texturizadas dentro del tramo vial del sector Palenque – La Salle.

Ahora bien, en cuanto a las obligaciones que tiene el Alcalde de Bucaramanga, según lo establecido en los artículos 82 y 315 de la Constitución Nacional, es su deber velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, y en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, tiene la obligación de presentar planes y programas de desarrollo que estime conveniente para tal fin, entre ellos, la realización de obras públicas necesarias para estos eventos.

Por tanto, el Municipio de Bucaramanga como garante del disfrute del espacio público tiene responsabilidad en la vulneración advertida, sin que una eximente de responsabilidad sea la entrega del tramo antes identificado al IDESAN para

construcción y rehabilitación pues como la ha indicado el H. Consejo de Estado la suscripción de un contrato de concesión no modifica la destinación de los bienes de uso público<sup>22</sup>.

Se encuentra establecido entonces, que el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y el IDESAN vulneran actualmente los derechos colectivos enunciados en la demanda, teniendo en cuenta que los senderos peatonales o andenes ubicados en el tramo que inicia en el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón, no cuentan con losas texturizadas pese a haber sido intervenido arquitectónicamente en virtud del contrato de concesión celebrado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ordenará al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** y el **IDESAN** hacer las respectivas adecuaciones en los andenes ubicados en la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón colocando las losetas texturizadas que sirven de guía para las personas con discapacidad visual que circulan por allí, conforme lo establece el Decreto 1538 de 2005. Lo anterior, previa coordinación con la Secretaria Asesora de Planeación y la Secretaria de Infraestructura del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**.

Lo anterior, deberá cumplirse en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

Se hará saber a los accionados que el incumplimiento de esta orden judicial, los hace acreedores a una multa que se podrá imponer hasta por 50 salarios mínimos mensuales, conmutables en arresto hasta de 6 meses, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

## 8. INCENTIVO ECONÓMICO.

Teniendo en cuenta que mediante la Ley 1425 del 29 de diciembre de 2010 se derogaron los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, no habrá lugar al reconocimiento de ningún incentivo económico a favor del actor popular<sup>11</sup>.

## 9. COSTAS.

En atención a la Sentencia de Unificación de fecha 6 de agosto de 2019<sup>23</sup>, por medio de la cual unificó la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de costas, procederá la Sala a remitirse al ordenamiento procesal civil a fin de realizar la condena en costas en el asunto de la referencia, esto es, el Código General del Proceso, el cual en su artículo 365 preceptúa:

*"ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código."*

<sup>22</sup> Sentencia del 27 de abril de 2012. Radicación número: 25000-23-26-000-1996-3323-01(23649)

<sup>11</sup> Posición adoptada por la Sección Tercera – Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en sentencia de 24 de marzo de 2011. Expediente AP 00917 – 01. Actor Sergio Sánchez

<sup>23</sup> Consejo de Estado Sala de Decisión Especial No. 27 Magistrada Ponente: Rocío Araujo Oñate Rad.: 15001-33-33-007-2017-00036-01.

En atención a lo anterior, esta Sala debe precisar que se condenará en costas a los demandados MUNICIPIO DE BUCARAMANGA e IDESAN a favor del actor popular, conforme los parámetros establecidos en el artículo 366 ibídem.

Las Agencias en derecho serán fijadas en auto separado.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

### FALLA

**PRIMERO: DESVINCÚLESE** a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA del presente proceso.

**SEGUNDO: DECLÁRESE** probada la excepción de inexistencia de causa presentada por el MUNICIPIO DE GIRÓN, la excepción falta de legitimación por pasiva expuesta por AUTOPISTAS DE SANTANDER y falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el MINISTERIO DE TRANSPORTE, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DECLÁRESE** no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y el IDESAN.

**CUARTO: DECLÁRESE** que los derechos colectivos **i)** goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; **ii)** la seguridad y la salubridad públicas; **iii)** el acceso de la infraestructura de servicios que garantice la seguridad pública; **iv)** el acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; **v)** la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes han sido vulnerados por el **MUNICIPIO BUCARAMANGA y el IDESAN** de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

**QUINTO: ORDÉNESE** al señor ALCALDE DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y al representante legal del IDESAN que en forma conjunta, hacer las respectivas adecuaciones en los andenes ubicados en la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón colocando las losetas texturizadas que sirven de guía para las personas con discapacidad visual que circulan por allí, conforme lo establece el Decreto 1538 de 2005. Lo anterior, previa coordinación con la Secretaria Asesora de Planeación y la Secretaria de Infraestructura del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**.

Lo anterior, deberá cumplirse en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

**SEXTO: CONDÉNESE** en costas a la parte demandada **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y el IDESAN** por ser la parte vencida en el proceso, en favor del actor popular una vez se encuentre ejecutoriada la sentencia, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso. La liquidación se realizará por conducto de la Secretaría de esta Corporación.

Las agencias den derecho serán fijadas en auto separado.

**SÉPTIMO: INTÉGRESE** un comité permanente de verificación conformado por el actor popular, el Personero (a) de Bucaramanga, el Alcalde del mismo Municipio y un representante de la Defensoría del Pueblo para garantizar que las anteriores órdenes sean cumplidas.

**OCTAVO: DENIÉGUESE** el incentivo económico conforme lo expuesto en la parte motiva.

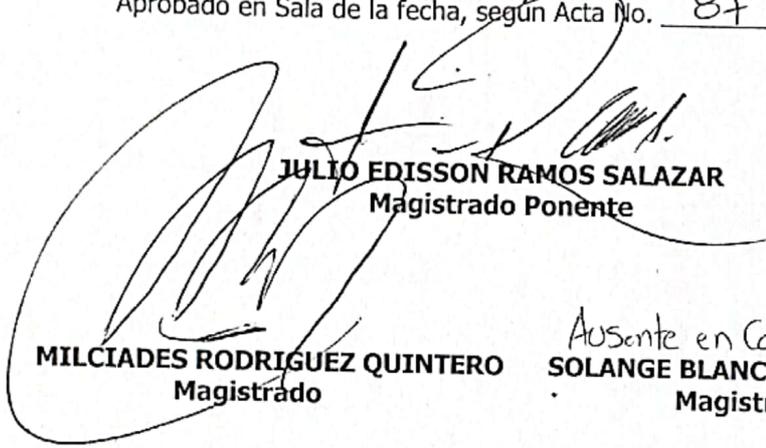
**NOVENO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión conforme lo dispuesto en los artículos 203 del CPACA o 295 del C. G del P., teniendo en cuenta los parámetros del caso.

**DÉCIMO: ORDÉNESE** enviar copia de la sentencia en los términos del artículo 80 de la ley 472 de 1998 a la Defensoría del Pueblo.

**DÉCIMO PRIMERO:** Ejecutoriada esta providencia, archívense las diligencias previas las anotaciones en el Sistema Justicia XXI.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala de la fecha, según Acta No. 87 de 2019.

  
**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**  
Magistrado Ponente

**MILCIADES RODRIGUEZ QUINTERO**  
Magistrado

Ausente en Comisión  
**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**  
Magistrada



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá D.C., trece (13) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** Acción Popular

**Número único de radicación:** 680012333000201200001-01

**Actor:** Jaime Orlando Martínez García

**Demandados:** Municipio de Bucaramanga, Municipio de Girón y Nación – Ministerio de Transporte

**Entidades vinculadas:** Agencia Nacional de Infraestructura ANI, Autopistas de Santander S.A. e Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN

**Tema:** Vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público - amenaza del derecho al acceso a la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad - vulneración del derecho a la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes - orden de adecuación de andenes con losas texturizadas - protección a favor de la población con discapacidad visual

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander –en adelante, IDESAN o el Instituto– contra la sentencia de 18 de septiembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander<sup>1</sup>.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

**I. ANTECEDENTES**

**La demanda**

1. El señor Jaime Orlando Martínez García presentó<sup>2</sup> demanda en ejercicio de la acción popular contra los Municipios de Bucaramanga y Girón –Santander– y

<sup>1</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 7ED\_07CDNOPPALFLS389A436(.PDF) NroActua 2, folios 14 a 30.

<sup>2</sup> La demanda fue presentada el 29 de junio de 2012.



Nación – Ministerio de Transporte, con el objeto de lograr la protección de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la seguridad y salubridad públicas; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; 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; a los derechos de los consumidores y usuarios. Y al derecho a la libertad de locomoción como un derecho colectivo en el marco de la Declaración de los Derechos de los Impedidos, así como de los demás derechos e intereses que se consideren amenazados por las entidades accionadas.

## Pretensiones

2. La parte actora formuló las siguientes pretensiones<sup>3</sup>:

*“[...] Se ordene a las accionadas de manera inmediata o al que corresponda, realizar las obras necesarias y urgentes para dar cumplimiento a la Ley 361 de 1997, el Decreto 1538 de 2005 artículo 7, literal A numeral 4, como el artículo 14, y a las Normas Técnicas Colombianas ICONTEC concordantes, al no haberse cumplido con este requerimiento hasta la fecha de la radicación de la presente demanda; dar la orden de construir el sendero peatonal dentro de los andenes referidos, sendero que es para guiar en su movilidad a la población vulnerable con discapacidad visual, de modo que se garantice el disfrute confiable, seguro, **autónomo y digno** de los andenes para la comunidad en general, en especial a las personas con discapacidad física y/o visual, la población infantil, los adultos mayores, los turistas nacionales, extranjeros y la población en general.*

*2- Se ordene a la accionada y/o accionadas de manera inmediata, realizar las obras necesarias y urgentes para construir el sendero central en los andenes sobre la vía que comunica los municipios de Bucaramanga y Girón desde los barrios la Salle y/o La Victoria hasta al barrio del Poblado del municipio de Girón, con enchapes tipo LOSETAS TEXTURIZADAS (Guía y tipo alerta) con la finalidad de orientar y alertar el desplazamiento de las personas ciegas o de baja visión para con ello permitir el **uso, disfrute y autónomo** de la población con discapacidad visual v no como fueron construidos en la actualidad, siendo una forma EXCLUYENTE del uso y disfrute del ESPACIO PÚBLICO; enchapes reglamentarios que son para garantizar la movilidad ideal y garantizar el principio de igualdad (Art.13) Consagrado [sic] en la constitución [sic] Política de Colombia, la Ley 361 de 1997, el Decreto reglamentario 1538 de 2005; aplicar si fuere posible la ficha FF-40, franjas funcionales del MANUAL PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO DE BUCARAMANGA MEPB detalles constructivos ficha UC-L.20, la Norma Técnica Colombiana ICONTEC **NTC 5610** y demás normas concordantes.*

*3- Se ordene la instalación de las LOSETAS TEXTURIZADAS de ORIENTACION [sic] y de PATRON [sic] DE ALERTA y/o dar cumplimiento al Decreto No. 1538 del 17 de mayo de 2005, sus artículos 1, 2, artículo 7, numeral 4, como su ARTÍCULO 14, para con ello facilitar el uso de los SENDEROS PEATONALES y/o ANDENES a la población con discapacidad visual de forma **INTEGRAL** e **INSEPARABLE** con los VADOS y RAMPAS construidas en el área metropolitana,*

<sup>3</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 1ED\_01CDNOPPALFLS1AL110(.PDF) NroActua 2, folios 1 al 5.



disfrute digno, **AUTÓNOMO** y con seguridad, cumplir con la Norma Técnica Colombiana ICONTEC NTC 4279 numeral 3.1, la NTC 4695 numerales, 2.1.2, 2.1.22, 2.1.32. sus artículos 1, 2, 3, el artículo 43 de la Ley 261 de 1997, en especial su **PARAGRAFO** [sic], como también la Ley 762 de 2002 en especial **REAFIRMANDO**, el artículo 1 numeral 2. literal a) de esta ley.

4- Se aplique la Ley 472 DE [sic] 1998, por la violación del Título I capítulo II artículo 4; capítulo III artículos 5, 6, 7; Título II capítulo IV artículo 17; si es el caso.

5- Se condene en costas y agencias en derecho al demandado de acuerdo a los artículos 292 y 392 del C. de P. C. por remisión expresa del Art.38 de la Ley 472 de 1998, en armonía con los artículos 1005 y 2360 del Código Civil y teniendo en cuenta el acuerdo [sic] 1887 de 2003 del consejo [sic] Superior de la Judicatura artículos 2 y 3; en Salarios Mínimos Mensuales Vigentes (SMMV).

6- Se dé cumplimiento a los artículos 1005 y 2360 del Código Civil vigente estando vigente con todo rigor y fuerza para el momento de radicación de la presente demanda, en conexidad con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, ya que por ser una obra de **interés público** y por su **valor económico**, pido se cumpla con lo estipulado en el artículo **1005** del código [sic] civil [sic] a favor del actor popular [...]”.

### Presupuestos fácticos

3. La parte actora indicó, en síntesis, para fundamentar sus pretensiones<sup>4</sup> que las entidades demandadas construyeron andenes a los dos costados de la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga con el Municipio de Girón (tramo 10 La Salle - Palenque) entre los años 2011 y 2012, sin tener en cuenta las disposiciones<sup>5</sup> que exigen el uso de enchapes o losetas texturizadas que sirven para guiar y alertar, en especial, a la población con discapacidad visual, así como al resto de la colectividad.

### Actuaciones en primera instancia

4. El Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Santander profirió auto de 12 de julio de 2012<sup>6</sup> en el que resolvió, entre otros: i) admitir la demanda; ii) notificar personalmente a las partes y al defensor del pueblo por reparto; iii) informar a los miembros de Bucaramanga y Girón a través de medios masivos de comunicación; y, iv) comunicar a la Procuraduría Judicial para Asuntos Administrativos a fin de intervenir si lo consideraba pertinente.

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> Señaló que las accionadas desconocieron lo establecido en la Ley 361 de 1997, el Decreto 1538 de 2005, las normas técnicas colombianas ICONTEC para el diseño y construcción de los elementos del espacio público NTC 4279, 4695, 4774 y 5610, con lo cual incurrieron en la vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende.

<sup>6</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 1ED\_01CDNOPPALFLS1AL110(.PDF) NroActua 2, folios 15 a 17.



5. El despacho ponente concedió amparo de pobreza<sup>7</sup> a favor del accionante mediante auto<sup>8</sup> de 22 de noviembre de 2013.
6. La audiencia de pacto de cumplimiento se celebró el 9 de julio de 2014<sup>9</sup>. No obstante, la diligencia se declaró fallida debido a la ausencia de ánimo conciliatorio de la parte accionada.
7. El Magistrado Sustanciador profirió auto de 1.º de septiembre de 2014<sup>10</sup> por medio del cual abrió el proceso a pruebas y decretó su práctica. A su vez, mediante providencia de 6 de julio de 2015<sup>11</sup> corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar alegatos de conclusiones y rendir el concepto correspondiente. Sin embargo, mediante decisión del 19 de noviembre del mismo año<sup>12</sup>, dejó sin efectos el auto de 6 de julio, para en su lugar, ordenar la vinculación de Autopistas de Santander S.A. y la Agencia Nacional de Infraestructura. De nuevo, a través de providencia del 11 de julio de 2016<sup>13</sup> corrió traslado para presentar alegatos de conclusión y rendir concepto por parte del Ministerio Público.
8. El Magistrado Sustanciador en auto de 21 de junio de 2017<sup>14</sup>, previo a resolver en primera instancia la acción popular, requirió al secretario de infraestructura del Municipio de Girón y al representante legal de Autopistas de Santander S.A. para que informaran el estado actual de la construcción de los andenes con losetas texturizadas en la vía objeto de esta acción constitucional. Con el mismo propósito requirió al IDESAN en providencia de 11 de octubre del mismo año<sup>15</sup>. Además, mediante auto de 16 de noviembre de 2018<sup>16</sup> ordenó la vinculación

<sup>7</sup> Se concedió el amparo de pobreza en los términos de lo establecido en los artículos 160, 161 y 163 del Código de Procedimiento Civil. Este último artículo dispone lo siguiente: “[...] a quien se le otorgue el amparo de pobreza no estará obligada a prestar cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas, beneficios estos de los que gozará desde la presentación de la solicitud [...]”.

<sup>8</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 1ED\_01CDNOPPALFLS1AL110(.PDF) NroActua 2, folios 108 al 111.

<sup>9</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 1ED\_01CDNOPPALFLS1AL110(.PDF) NroActua 2, folios 126 y 127.

<sup>10</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 2ED\_02CDNOPPALFLS111A181(.PDF) NroActua 2, folios 25 a 29.

<sup>11</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 2ED\_02CDNOPPALFLS111A181(.PDF) NroActua 2, folio 181.

<sup>12</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 3ED\_03CDNOPPALFLS182A287(.PDF) NroActua 2, folio 103.

<sup>13</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 3ED\_03CDNOPPALFLS182A287(.PDF) NroActua 2, folio 165.

<sup>14</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED\_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 24 a 28.

<sup>15</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED\_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 57 y 58.

<sup>16</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED\_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 84 y 85.



del Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander, como parte demandada, quien allegó la contestación<sup>17</sup> de la demanda el 18 de marzo de 2019.

9. El demandante y el Municipio de Bucaramanga presentaron alegatos de conclusión; las demás partes guardaron silencio. De otro lado, el Ministerio Público se abstuvo de rendir concepto en este asunto.

### **Sentencia proferida, en primera instancia**

10. El Tribunal Administrativo de Santander profirió sentencia<sup>18</sup> el 18 de septiembre de 2019, en la que resolvió lo siguiente:

*“[...] PRIMERO: DESVINCÚLESE a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA del presente proceso.*

*SEGUNDO: DECLÁRESE probada la excepción de inexistencia de causa presentada por el MUNICIPIO DE GIRÓN, la excepción falta de legitimación por pasiva expuesta por AUTOPISTAS DE SANTANDER y falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el MINISTERIO DE TRANSPORTE, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*TERCERO: DECLÁRESE no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y el IDESAN.*

*CUARTO: DECLÁRESE que los derechos colectivos i) goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; ii) la seguridad y la salubridad públicas; iii) el acceso de la infraestructura de servicios que garantice la seguridad pública; iv) el acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; v) la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes han sido vulnerados por el MUNICIPIO BUCARAMANGA y el IDESAN de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.*

*QUINTO: ORDÉNESE al señor ALCALDE DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y al representante legal del IDESAN que en forma conjunta, hacer las respectivas adecuaciones en los andenes ubicados en la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón colocando las losetas texturizadas que sirven de guía para las personas con discapacidad visual que circulan por allí, conforme lo establece el Decreto 1538 de 2005. Lo anterior, previa coordinación con la Secretaria Asesora de Planeación y la Secretaria de Infraestructura del MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.*

*Lo anterior, deberá cumplirse en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.*

*SEXTO: CONDÉNESE en costas a la parte demandada MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y el IDESAN por ser la parte vencida en el proceso, en favor del actor popular una vez se encuentre ejecutoriada la sentencia, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso. La liquidación se realizará por conducto de la Secretaría de esta Corporación.*

<sup>17</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 5ED\_05CDNOPPALFLS356A366(.PDF) NroActua 2, folios 8 a 29; 6ED\_06CDNOPPALFLS367A388(.PDF) NroActua 2, folios 1 a 11.

<sup>18</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 7ED\_07CDNOPPALFLS389A436(.PDF) NroActua 2, folios 14 a 30.



*Las agencias en derecho serán fijadas en auto separado.*

**SÉPTIMO: INTÉGRESE** un comité permanente de verificación conformado por el actor popular, el Personero (a) de Bucaramanga, el Alcalde del mismo Municipio y un representante de la Defensoría del Pueblo para garantizar que las anteriores órdenes sean cumplidas.

**OCTAVO: DENIÉGUESE** el incentivo económico conforme lo expuesto en la parte motiva.

**NOVENO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión conforme lo dispuesto en los artículos 203 del CACA o 295 del C. G del P., teniendo en cuenta los parámetros del caso.

**DÉCIMO: ORDÉNESE** enviar copia de la sentencia en los términos del artículo 80 de la ley 472 de 1998 a la Defensoría del Pueblo

**DÉCIMO PRIMERO:** Ejecutoriada esta providencia, archívense las diligencias previas las anotaciones en el Sistema Justicia XXI [...].”

### **Consideraciones del Tribunal**

11. El Tribunal declaró probada la excepción de inexistencia de causa a favor del Municipio de Girón, por no haberse acreditado la responsabilidad de la entidad. Lo anterior, debido a que el municipio entregó al departamento los tramos intervenidos para que continuara con la ejecución de los trabajos inconclusos.

12. Asimismo, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de Autopistas de Santander S.A., teniendo en cuenta que dejó de ser parte contractual con ocasión del acuerdo de terminación anticipada del contrato de concesión. Aunado a que no se probó su responsabilidad.

13. De igual manera, declaró probada esta excepción respecto de la Nación – Ministerio de Transporte, toda vez que esta entidad no es quien generó la vulneración de los derechos colectivos. Adicionalmente, fundamentó su decisión en que la vía pública –objeto de protección mediante este medio constitucional– no tiene el carácter de nacional.

14. A su vez, ordenó la desvinculación de la Agencia Nacional de Infraestructura luego de considerar que no tenía incidencia en la vulneración de los derechos colectivos señalados en la demanda.

15. Concluyó que el Municipio de Bucaramanga y el IDESAN son las entidades sobre quienes recae la obligación de instalar las losetas texturizadas en los andenes ubicados en la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón.



16. En punto a las demás excepciones propuestas por el IDESAN, el *a quo* indicó que “[...] *son consideradas medios de defensa* [...]” por lo que, precisó que serían objeto de pronunciamiento al resolver el fondo del asunto.

17. Al respecto, en el análisis del caso concreto, señaló que la Agencia Nacional de Infraestructura adjudicó el contrato de concesión Núm. 002 a Autopistas de Santander S.A., quien, en el marco de dicho contrato, se encargó de la construcción y rehabilitación de senderos peatonales en la vía que comprende desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón. Obra en la que no se incorporaron losas texturizadas.

18. Encontró probado que la Agencia Nacional de Infraestructura y Autopistas de Santander dieron por terminado el contrato de concesión en mención, de forma anticipada por mutuo acuerdo.

19. Asimismo, estableció que, con el propósito de culminar las obras, se suscribió el Convenio Interadministrativo 1113 de 2016 entre el Instituto Nacional de Vías, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil AEROCIVIL, el Departamento de Santander, el Municipio de Bucaramanga y el IDESAN.

20. Advirtió, que al IDESAN se le entregó la administración e intervención de las de los tramos 10A y 10B. En tal sentido, consideró que es el responsable de culminar los trabajos que involucran la adecuación de los andenes y la incorporación de losetas texturizadas en el tramo vial del sector Palenque - La Salle.

21. De igual modo, concluyó que el Municipio de Bucaramanga tiene responsabilidad en la vulneración advertida, en consideración a la especial protección de garante que tiene el alcalde en el disfrute del espacio público; ello, por cuanto la “[...] *suscripción de un contrato de concesión no modifica la destinación de los bienes de uso público* [...]”.

22. En ese orden de ideas, declaró que el Municipio de Bucaramanga y el IDESAN vulneran los derechos colectivos: i) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; ii) a la seguridad y salubridad públicas; iii) al acceso de la infraestructura de servicios que garantice la seguridad pública; iv) al acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, v) a la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes.



23. En tal sentido, les ordenó efectuar las adecuaciones de los andenes ubicados en la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón con la incorporación de losetas texturizadas, que sirvan de guía para las personas con discapacidad visual, de conformidad con el Decreto 1538 de 2005.

24. Lo anterior, previa coordinación con la Secretaria Asesora de Planeación y la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga. Para, su cumplimiento concedió un término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

25. Condenó en costas al Municipio de Bucaramanga y al IDESAN. Por último, negó el reconocimiento del incentivo económico con sustento en la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 6 de agosto de 1998<sup>19</sup>.

### **Recurso de apelación**

#### ***Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander - IDESAN***

26. El IDESAN<sup>20</sup> recurrió la sentencia de primera instancia mediante escrito de 24 de septiembre de 2019<sup>21</sup>. Solicitó revocar el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, el 18 de septiembre del mismo año, por cuanto no le asiste responsabilidad en la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

27. Argumentó que el *a quo*, pese a señalar que haría un pronunciamiento sobre las excepciones propuestas<sup>22</sup> por el Instituto, no efectuó el análisis correspondiente comoquiera que se limitó a expresar que las excepciones no prosperaban, pero no presentó las razones de su determinación. Por ello, alegó que se incurrió en ausencia de carga argumentativa y en falsa motivación por falta de congruencia.

28. Indicó que la sentencia de primera instancia no señaló en que consiste la vulneración de los derechos colectivos. Además, que, tampoco efectuó un análisis de responsabilidad del que se pueda deducir el nexo causal entre el derecho vulnerado y la falla del IDESAN.

<sup>19</sup> “[...] Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones [...]”.

<sup>20</sup> Mediante apoderado judicial.

<sup>21</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 7ED\_07CDNOPPALFLS389A436(.PDF) NroActua 2, folios 44 a 53.

<sup>22</sup> Las excepciones propuestas por el IDESAN fueron las siguientes: falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de requisito de procedencia de la acción popular, el hecho de un tercero y la falta de competencia para hacer las obras, la improcedencia del requisito adjetivo de subsidiariedad y una excepción genérica de la que sustenta su ausencia de responsabilidad en la vulneración de los derechos e intereses colectivos.



29. A su vez, adujo que para la época de construcción de los andenes (año 2011) no tenía ninguna relación contractual, ni legal con el proyecto vial, por lo que no le es atribuible la vulneración de los derechos colectivos, en particular, del espacio público.

30. Ante tal situación, advirtió que los responsables de las obras eran el Municipio de Bucaramanga, Autopistas de Santander S.A. y la Agencia Nacional de Infraestructura. Por ser quienes construyeron la doble calzada y recibieron a satisfacción las obras entregadas. Al respecto, aclaró que al IDESAN –de conformidad con el Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016– solo se le atribuyó la construcción de las obras de las vías que faltaban por hacer, ya que los tramos finalizados y entregados estaban fuera del marco del convenio.

31. Con fundamento en lo anterior, refirió que, en virtud del Convenio Interadministrativo, al IDESAN le correspondió adelantar las obras de los tramos no intervenidos, así como la rehabilitación, mantenimiento y operación. Por tal razón, alegó que no es dable inferir que al Instituto se le asignó la obligación de adecuar los andenes con las losetas texturizadas en la vía objeto de la demanda de acción popular, puesto que dichas obras fueron recibidas a satisfacción por la Agencia Nacional de Infraestructura.

32. En tal sentido, expresó que el Juez de primera instancia nunca solicitó una explicación de cómo funciona el convenio, ni solicitó las actas del comité directivo para que, con fundamento en tales pruebas, concluyera que el IDESAN no tiene responsabilidad en la vulneración de los derechos precitados.

33. De otro lado, se opuso a la valoración de las fotografías por no reunir los requisitos de georreferencia que ha determinado el Consejo de Estado en su jurisprudencia.

34. Cuestionó que el fallo recurrido tiene efectos que van más allá de la naturaleza de la acción popular, como si se tratara de una acción de cumplimiento, por cuanto conmina cumplir unas normas bajo el pretexto de la violación de unos derechos e intereses colectivos no estudiados.

35. De otro lado, alegó la improcedencia de la acción popular. Al respecto, indicó que no se agotó el requisito de procedibilidad en relación con el IDESAN. De igual modo, adujo la imposibilidad de cumplir la orden proferida, comoquiera que el Instituto no cuenta con patrimonio propio para realizar las obras ordenadas y no es



autónomo en el cumplimiento del fallo, dado que, para tal efecto, depende de lo que decida el Comité Directivo, conformado por el Municipio de Bucaramanga, la Agencia Nacional de Infraestructura, el INVÍAS y la Gobernación de Santander.

36. Aunado a esto, resaltó que el Juez Constitucional, en el marco de esta acción, no puede imponer la ejecución de una obra sin tener en cuenta la realización de los estudios técnicos, la disponibilidad presupuestal y la prioridad de las inversiones de las entidades. Al respecto, expresó su inconformidad con el término de tres (3) meses concedidos para el cumplimiento de la orden, con sustento en que es insuficiente para hacer la contratación de los estudios, para adelantar el proceso contractual con miras a elegir al contratista y para la ejecución del contrato. Lo anterior, fundamentado en que el adelantamiento de las obras improvisadas puede acarrear el detrimento del patrimonio público.

37. Concluyó que, si bien, la Agencia Nacional de Infraestructura era la responsable de haber exigido a su contratista Autopistas Santander S.A. el uso de losas texturizadas en la construcción de los andenes del tramo 10 de la vía en cuestión, resulta cierto que, en la actualidad, el cumplimiento de la orden del fallo de primera instancia le compete al municipio de Bucaramanga por ser quien tiene la función pública de ordenamiento del territorio, según lo dispuesto por el artículo 5.º de la Ley 388 de 18 de julio de 1997<sup>23</sup>.

38. Por último, se opuso a la condena en costas, con sustento en que no se demostró la responsabilidad del Instituto en la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

### ***Municipio de Bucaramanga***

39. El Municipio de Bucaramanga presentó recurso de apelación el 25 de septiembre de 2019<sup>24</sup>. No obstante, el Despacho ponente de la sentencia de primera instancia lo rechazó por extemporáneo mediante auto de 22 de febrero de 2021<sup>25</sup>.

### **Concesión del recurso de apelación**

40. El Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Santander concedió el recurso de apelación interpuesto por el IDESAN contra la sentencia de

<sup>23</sup> “[...] Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones [...]”.

<sup>24</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 7ED\_07CDNOPPALFLS389A436(.PDF) NroActua 2, folios 54 a 56.

<sup>25</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 8ED\_2012000100DECIDERECURSODEAPELACION(.PDF) NroActua 2.



18 de septiembre de 2019, en el efecto suspensivo, mediante auto proferido el 22 de febrero de 2021<sup>26</sup>.

### Actuaciones en segunda instancia

41. El Despacho sustanciador ajustó el efecto del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, de suspensivo a devolutivo mediante auto de 14 de mayo de 2021<sup>27</sup>. Esto, en virtud de lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 y en los artículos 323 y 325 del Código General del Proceso CGP. A su vez, admitió el recurso de apelación interpuesto por el IDESAN contra la sentencia proferida el 18 de septiembre de 2019, en la providencia de 17 de junio de la misma anualidad<sup>28</sup>.

42. De igual modo, mediante auto de 30 de julio de 2021<sup>29</sup>, corrió traslado a las partes e intervinientes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emita concepto. El actor<sup>30</sup>, la Concesión Autopistas de Santander S.A.<sup>31</sup> y el Municipio de Bucaramanga<sup>32</sup> allegaron alegatos de conclusión. Por su parte, el Ministerio Público guardó silencio.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

43. La Sala abordará el estudio del presente asunto en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los problemas jurídicos; el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de: iii) la acción popular; iv) el derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; v) el derecho colectivo a la seguridad pública; vi) el derecho colectivo al acceso a la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad; vii) el derecho colectivo al acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; viii) el 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 calidad de vida de los habitantes; ix) los derechos colectivos de las

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Cfr. Índice 4 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 15AUTOQUEORDENA\_AJUSTAEFECTO(.PDF) NroActua 4.

<sup>28</sup> Cfr. Índice 10 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 22\_AUTOADMITIENDORECURSO\_AUTO(.PDF) NroActua 10.

<sup>29</sup> Cfr. Índice 17 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 30\_AUTODETRASLADO\_ALEGATOS(.PDF) NroActua 17.

<sup>30</sup> Cfr. Índice 22 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 34 a 39\_RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECTRONICO\_1ALEGATOSCONCLUSIO(.PDF) NroActua 22.

<sup>31</sup> Cfr. Índice 24 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 42 a 46\_RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECTRONICO\_CERTIFDEEXYRLEGA(.PDF) NroActua 24.

<sup>32</sup> Cfr. Índice 25 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 47 y 48\_RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECTRONICO\_201200001(.PDF) NroActua 25.



personas en situación de discapacidad visual; x) las facultades del juez popular; y, xi) el análisis del caso concreto.

### Competencia de la Sala

44. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019<sup>33</sup>, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; iii) el 129 del Código Contencioso Administrativo<sup>34</sup> CCA, sobre la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia; y, iv) el 308 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>35</sup>, sobre el régimen de transición y vigencia; esta Sección es competente para conocer de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas, en primera instancia, por los Tribunales Administrativos en el trámite de las acciones populares.

45. Vistos los artículos 320<sup>36</sup> y 328<sup>37</sup> de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012<sup>38</sup>, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472, el juez se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae el recurso interpuesto por el IDESAN.

46. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a proferir la sentencia correspondiente.

### Problemas jurídicos

47. La Sala deberá determinar, con fundamento en el recurso de apelación:

<sup>33</sup> “[...] Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado [...]”.

<sup>34</sup> La demanda fue presentada el 29 de junio de 2012. La Ley 1437 de 2011 entró en vigencia el 2 de julio del mismo año.

El artículo 308 de esta normativa prevé lo siguiente: “[...] Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior [...]”.

De acuerdo con lo anterior, el asunto objeto de análisis se rige por la Ley 472 de 1998, por el Código Contencioso Administrativo en lo no previsto en dicha normativa, así como por el Código General del Proceso según lo establecido en los artículos 5 y 37 de la Ley 472 de 1998.

Tales consideraciones fueron tenidas en cuenta por el *a quo*, en el auto de 6 de noviembre de 2012, al disponer el reparto del expediente entre los Magistrados del Tribunal Administrativo de Santander, sistema escritural.

<sup>35</sup> “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>36</sup> “[...] Artículo 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo [...]”.

<sup>37</sup> “[...] Artículo 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]”.

<sup>38</sup> “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.



47.1. Si la sentencia proferida, en primera instancia, resolvió sobre las excepciones propuestas por el IDESAN y si hay lugar a que se configure alguna de ellas, según lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 472.

47.2. Si los andenes ubicados a ambos costados de la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga con el Municipio de Girón (tramo Colegio La Salle - Palenque) carecen de losas texturizadas, cuya función –de manera especial– es guiar a la población con discapacidad visual o disminución de la visión. En caso afirmativo, se analizará si se incurre en la vulneración de los derechos e intereses colectivos: al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la seguridad y salubridad públicas; al acceso a la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad; al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, 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.

47.3. Si el IDESAN es la entidad competente para readecuar los andenes ubicados en la vía que comunica los Municipios de Bucaramanga y Girón, en el tramo Colegio La Salle - Palenque, de conformidad con las disposiciones que determinan el uso de losetas texturizadas en su construcción, con miras a guiar a la población con discapacidad visual.

47.4. Por último, se analizará si hay lugar a condenar en costas al IDESAN y al pago de las agencias en derecho a favor del demandante.

47.5. En este orden de ideas, la Sala determinará si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de 18 de septiembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, en primera instancia.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos**

48. Visto el artículo 88 de la Constitución Política, que dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”.



49. Visto el artículo 2.º de la Ley 472, que define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que se ejercen para “[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”.

50. Adicionalmente, esta acción tiene por objeto que “*toda persona natural o jurídica*” pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos, cuya amenaza o vulneración debe acreditarse en el trámite del proceso, con miras a la procedencia del amparo pretendido.

51. Conforme lo anterior, los supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular son los siguientes: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

52. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo “[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”<sup>39</sup>.

53. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública y un mecanismo propio de la democracia participativa, por lo tanto, puede ser ejercida por “*toda persona*”, organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).



tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público**

54. Vistos: los artículos i) 63, 82 y 315 numeral 1.º de la Constitución Política; ii) el artículo 5.º de la Ley 9.º del 11 de enero de 1989<sup>40</sup> y el artículo 2.º de la Ley 769 de 6 de julio de 2002<sup>41</sup>; y, iii) el artículo 5.º del Decreto 1504 de 4 de agosto de 1998<sup>42</sup> y el Decreto 1538 de 17 de mayo 2005<sup>43</sup>, sobre el uso y goce del espacio público.

55. La protección del derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público encuentra sustento en normas anteriores a la Constitución Política de 1991. Esto, en tanto el marco normativo sobre los bienes de uso público se remite al Código Civil. El artículo 674 *ibidem* establecía que los bienes de uso público corresponden a aquellos cuyo “[...] uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos [...]”.

56. Por su parte, el artículo 5.º de la Ley 9.º de 1989, incorporó el concepto de espacio público al definirlo como el conjunto de inmuebles destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden a los límites de los intereses individuales, tal como se transcribe a continuación:

***[...] [A]rtículo 5º. Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.***

*Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento*

<sup>40</sup> “[...] Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones [...]”.

<sup>41</sup> “[...] Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones [...]”.

<sup>42</sup> “[...] Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial [...]”.

<sup>43</sup> “[...] Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997 [...]”.



*urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación, y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo [...].*

57. Posteriormente, el Constituyente de 1991 consideró necesario brindar una protección expresa de rango constitucional al espacio público, compatible con el Estado Social de Derecho. Al respecto, la Corte Constitucional<sup>44</sup> consideró que “[...] [s]in duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como **la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (Ibíd.), y el goce de un medio ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes [...]**” (Destacado fuera del texto).

58. El artículo 63 de la Constitución Política señala que “[...] [L]os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables [...].”

59. Por su parte, el artículo 82 de la Constitución Política, prevé que el derecho al goce del espacio público implica el deber del Estado 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 [...].”

60. Asimismo, el artículo 88 *ibidem* establece que “[...] La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con (...) el espacio [...].”

60.1. En tal sentido, el derecho constitucional al espacio público, instituido expresamente en los artículos 82 y 88 de la Constitución Política bajo el título de los “Derechos Colectivos y del Ambiente” impone al Estado y, por ende, a sus autoridades, el deber de proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común. A su vez, le exige ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial.

<sup>44</sup> Corte Constitucional, Sala Plena (16 de abril de 2002). Sentencia C-265 de 2002. MP Manuel José Cepeda Espinosa.



61. En oportunidades anteriores, la Sala se ha referido a los elementos que componen el espacio público y al deber que surge de los municipios de garantizar la circulación libre y segura a nivel peatonal y vehicular, por lo cual, ha indicado lo siguiente: “[...] *tanto las calles, carreras, y en general las vías públicas, como los andenes, constituyen espacio público, respecto del cual el Estado tiene la obligación de resguardar, preservar al uso común, y mantener en óptimas condiciones, tarea que a nivel territorial compete a los municipios en pro de garantizar la libre y segura circulación tanto peatonal como vehicular por las respectivas zonas, y su utilización para los fines previstos, de conformidad con su particular reglamentación*<sup>45</sup> [...]”.

62. En lo que respecta al andén como un elemento puntual del espacio público, el artículo 2.º de la Ley 769, lo define como la “[...] *franja longitudinal de la vía urbana, destinada exclusivamente a la circulación de peatones, ubicada a los costados de ésta* [...]”.

63. Sobre el particular, la Sala ha considerado que los municipios deben garantizar la circulación de los peatones al transitar por los andenes, dado que son zonas de uso público. Así, ha precisado que: “[...] *Es claro que los andenes son zonas de uso público destinadas al tráfico peatonal, cuyo uso y goce adecuado están garantizados por el Estado y a nivel territorial le[s] corresponde a los municipios garantizar la libre y segura circulación peatonal por la respectiva zona, por lo cual forman parte del derecho colectivo al espacio público* [...]”<sup>46</sup>.

64. De acuerdo con lo expuesto, es dable concluir que, a los alcaldes, como primera autoridad de policía de sus municipios, les corresponde proteger el uso y goce del espacio público, que incluye la utilización de andenes, en el marco de las normas constitucionales de los artículos 82 y 315 numeral 1.º, legales –entre otras, el artículo 5.º de la Ley 9 de 1989– y reglamentarias –como el artículo 5.º del Decreto 1504 de 1998 y el Decreto 1538 de 2005–.

65. De igual manera, es oportuno señalar que el buen uso, el libre acceso y la preservación del espacio público son aspectos que en una sociedad contribuyen a mejorar la calidad de vida y a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. María Elizabeth García González, providencia de 7 de abril de 2011, núm. único de radicación 25000-23-25-000-2005-00458-01(AP).

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, providencia de 25 de marzo de 2010, núm. único de radicación 68001-23-15-000-2003-01471-01(AP).



## Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el derecho colectivo a la seguridad pública

66. Visto el Preámbulo y los artículos 2.º y 88 de la Constitución Política, sobre el derecho a la seguridad pública.

67. El Preámbulo de la Constitución Política señala que la Asamblea Constituyente, en ejercicio de su poder soberano, asegura la vida, la convivencia y la paz.

68. El artículo 2.º *ibidem* establece como fines esenciales del Estado “[...] *defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo [...]*”.

69. Sobre el derecho a la seguridad, la Corte Constitucional<sup>47</sup> ha considerado que tiene tres connotaciones jurídicas relevantes: (i) es un valor constitucional, (ii) es un derecho colectivo, y (iii) es un derecho fundamental.

70. En lo que respecta a su connotación de derecho colectivo, la Corte Constitucional ha definido que se trata de “[...] *un derecho que le asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.) [...]*”.

71. La Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que el derecho a la seguridad es “[...] *uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y, por tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía. En la doctrina, se le delimita como la ausencia de riesgos de accidentes, como la prevención de accidentes de diversos tipos y de flagelos humanos y naturales, v.g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado*<sup>48</sup> [...]”.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, sentencia T-123/2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 1.º de febrero de 2007, radicado número: 54001-23-31-000-2004-00385-01(AP). Reiterada en sentencias de 1.º de marzo de 2007, radicado número: 73001-23-31-000-2003-01236-01(AP), y de 28 de febrero de 2008, radicado número: 19001-23-31-000-2005-00988-01(AP).



## **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo al acceso a la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad<sup>49</sup>**

72. Vistos: i) los artículos 2.º, 24, 82 y 366 de la Constitución Política sobre el deber del Estado de asegurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como, la protección del espacio público; ii) los artículos 43 y 44 de la Ley 361 de 7 de febrero de 1997<sup>50</sup>, atinentes a la supresión y eliminación de las barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos para la protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad; iii) los artículos 2.º y 4.º de la Ley 1682 de 22 de noviembre 2013<sup>51</sup> relativos a la infraestructura de transporte; y, iv) el artículo 7.º del Decreto 1538 de 17 de mayo de 2005<sup>52</sup>, sobre el derecho de accesibilidad en andenes como elemento del espacio público.

73. De tiempo atrás, la Sala ha venido desarrollando una particularidad del derecho colectivo al acceso a la infraestructura<sup>53</sup>, en el contexto de la libre circulación de los distintos actores en la vía.

74. El artículo 2.º de la Constitución Política señala que “[...] *[[]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares [...]*”.

75. El artículo 24 *ibidem* establece el derecho de todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional. Y, el artículo 82 constitucional prevé que

---

<sup>49</sup> El derecho colectivo amparado por el Tribunal Administrativo de Santander fue el que denominó “*acceso de la infraestructura de servicios que garantice la seguridad pública*”. No obstante, revisada la demanda se observa que el derecho pretendido es el enunciado en el literal h del artículo 4.º de la Ley 472 de 1998 que se refiere al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

Es sabido que los derechos e intereses colectivos son todos aquellos definidos en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia. El derecho a la seguridad es reconocido como uno de ellos, por ello, la Sala entiende que -en esta oportunidad, teniendo en cuenta el contexto fáctico y las pretensiones relacionadas en la demanda- el derecho del cual se debe examinar su marco normativo y jurisprudencial corresponde al acceso de la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad, que involucra los literales g y h del artículo 4.º de la Ley 472, que fueron objeto de pretensión de amparo por el accionante.

<sup>50</sup> “[...] *Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas <en situación de discapacidad> y se dictan otras disposiciones [...]*”.

<sup>51</sup> “[...] *Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias [...]*”.

<sup>52</sup> “[...] *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997 [...]*”.

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 25 de abril de 2019, radicación número: 85001-23-33-000-2018-00117-01, y sentencias de 5 de julio de 2019, radicado número: 15001-23-33-000-2017-00192-01; de 24 de octubre de 2019, radicado número: 17001-23-33-000-2017-00823-01; de 26 de junio de 2020, radicado número: 85001-23-33-000-2018-00091-01; de 6 de agosto de 2020, radicado número: 85001-23-33-000-2016-00235-01; de 24 de septiembre de 2020, radicado número: 63001-33-33-004-2017-00369-01; 21 de enero de 2021, radicado número: 85001-23-33-000-2018-00145-01; y, 2 de diciembre de 2021, radicado número: 68001-23-33-000-2017-01460-01.



el Estado debe velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.

76. El artículo 366 de la Constitución, dispone que “[...] *[e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado [...]*”.

77. El artículo 2.º de la Ley 1682 define el concepto de infraestructura de transporte como “[...] *un sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este, el cual está bajo la vigilancia y control del Estado, y se organiza de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y que propende por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos [...]*”.

78. Por su parte, el numeral 10 del artículo 4.º de la misma legislación prevé que la infraestructura de transporte esta integrada por “[...] *el espacio público que lo conforman andenes, separadores, zonas verdes, áreas de control ambiental, áreas de parqueo ocasional, así como ciclorrutas, paraderos, terminales, estaciones y plataformas tecnológicas [...]*”.

79. El artículo 43 de la Ley 361 impone la obligación de suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano en favor de la población en situación de discapacidad.

80. El artículo 44 de la misma norma define que por accesibilidad se entiende “[...] *la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general, y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes [...]*”; y, por barreras físicas se entienden “[...] *todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limiten o impidan la libertad o movimiento de las personas [...]*”.

81. El artículo 7.º del Decreto 1538 de 2005 relativo a la accesibilidad del espacio público, incorpora los andenes en la categoría de vías de circulación peatonal.

82. La Sección Primera, en sentencia de 31 de enero de 2008<sup>54</sup>, destacó que la falta de señalización de las vías y la ausencia del mobiliario correspondiente son factores que contribuyen con la maximización del riesgo de accidentalidad y, por

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 31 de enero de 2008, radicación número: 19001-23-31-000-2004-02748-01(AP).

consiguiente, afectan los derechos colectivos relacionados con la seguridad pública.

Al respecto, la Sala indicó:

*“[...] [E]s 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, teniendo en cuenta además que quienes a diario circulan por el sector, en su mayoría son niños y jóvenes estudiantes [...]. [Destacado fuera del texto original].*

83. Asimismo, en sentencia de 17 de julio de 2008<sup>55</sup>, consideró que la acción popular es procedente para prevenir el daño, siempre y cuando se acredite la situación causante de la amenaza. No obstante, precisó que **no resulta necesario demostrar la ocurrencia de accidentes en la zona**. Al respecto indicó lo siguiente:

*“[...] En anteriores oportunidades, la Sala ha puesto de presente que **tratándose de una acción de naturaleza preventiva, procede amparar los derechos colectivos cuando se demuestra la situación causante de amenaza**. En sentencia de 27 de septiembre de 2007<sup>56</sup>], precisó:*

*Es evidente el riesgo que corren los usuarios de la vía La Donjuana-Durania debido a la falta de señalización y demarcación; por tanto, acertó el Tribunal al conceder el amparo a los derechos colectivos a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, y al afirmar que **para darles protección no es necesario acreditar la ocurrencia de accidentes**».*

*[...] Se reitera que las autoridades de tránsito, en todo caso, deben «velar por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública» y encaminar sus acciones a la «prevención y asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías» (artículo 7º de la Ley 769 de 2002) [...].*

*[...] [S]e declarará que existe amenaza para los derechos colectivos a la seguridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente [...] pues quedó demostrado el riesgo para la seguridad [...]”. [Destacado fuera del texto original].*

84. En la sentencia de 18 de marzo de 2010<sup>57</sup>, efectuó un análisis sobre las obligaciones que le corresponden al INVIAS en materia de señalización de vías del orden nacional con el objeto de reducir los índices de accidentalidad y salvaguardar el derecho colectivo a la seguridad pública, así:

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 17 de julio de 2008, radicación número: 68001-23-15-000-2002-01460-01(AP).

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 27 de septiembre de 2007, radicado número: 54001-23-31-000-2005-00075-01(AP).

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010, radicación número: 41001-23-31-000-2004-001364-01(AP).



*“[...] Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación, ha precisado que es responsabilidad de la Nación, por medio del Instituto Nacional de Vías, acometer las obras de señalización necesarias para prevenir o reducir, por lo menos, los índices de accidentalidad en las vías del orden nacional [...].”*

***Para la Sala, la negligencia del recurrente frente al cumplimiento de su deber legal de mantenimiento y señalización de las vías a su cargo, constituye, sin lugar a duda alguna, una seria amenaza al derecho colectivo a la seguridad pública, pues no es necesario demostrar el grado de accidentalidad para inferir que la falta de señalización vial en carreteras comporta un riesgo para los usuarios de la misma, por lo tanto, en el caso examinado, basta con demostrar la negligencia de la autoridad obligada al mantenimiento de la vía, para concluir que tal conducta omisiva amenaza el citado derecho colectivo [...]. [Destacado fuera del texto original].***

85. Posteriormente, la Sala en sentencia de 2 de diciembre de 2021 amparó el acceso a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, luego de considerar que este derecho es aquel que mejor se amolda a la situación analizada, dada la amenaza de accidentalidad en la vía que de San Gil conduce a Aratoca debido a la ausencia de un cruce peatonal. Al respecto, señaló:

*“[...] la Sala considera pertinente amparar no solo el derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, sino también el derecho colectivo de acceso a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, debido a que, como se observó en el apartado X.4., su contenido es el que mejor se ajusta a la connotación de la controversia suscitada en la demanda. Esta determinación encuentra fundamento en la reiterada jurisprudencia de esta Sala en materia de infraestructura vial y espacio público, en la enunciación de carácter abierto de los derechos colectivos contenida en el artículo 4.º de la Ley 472 de 1998 y en la atribución que le asiste al juez de la acción popular para amparar los derechos colectivos cuya perturbación se evidencie, aun cuando no hayan sido expresamente invocados como vulnerados [...].”*

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo al acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna**

86. Vistos los artículos 365 y 366 de la Constitución Política sobre el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

87. De conformidad con el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Y le corresponde proporcionarlos, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares; en todo caso, el Estado es quien regula, el control y la vigilancia de dichos servicios.

88. Adicionalmente, el artículo 366 *ibidem* señala que 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.

89. La Corte Constitucional ha considerado que la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos garantizan otros derechos y principios como la vida, la dignidad y la igualdad. Al respecto, entre otros pronunciamientos, en la sentencia C-172 de 2014 la Corte precisó lo siguiente:

*“[...] [L]o primero que hay que destacar es la consagración expresa de los servicios públicos como ‘inherentes a la finalidad social del Estado’, a quien le asignó la tarea de ‘asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional’ (art. 365). Se caracterizan además **porque efectivizan otros derechos como la dignidad, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad; tienen vocación de universalidad**; pueden ser prestados por el Estado, de manera directa o indirecta, por intermedio de comunidades organizadas o por particulares; se consideran un asunto de Estado por cuanto se encuentran en la esfera de lo público ante la obligación que recae en él de asegurar su prestación eficiente [...]”<sup>58</sup> (Destacado fuera de texto).*

90. La Sección Primera recientemente<sup>59</sup> consideró que la vulneración del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna implica acciones u omisiones concretas de la demandada que pongan en evidencia la falta de oportunidad en la prestación del servicio o la falta de eficiencia en la administración de los recursos destinados a garantizar el servicio público.

### **Contexto normativo y jurisprudencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes**

91. Visto el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472 sobre el derecho 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.

92. En relación con el alcance de este derecho, la jurisprudencia de esta Corporación lo ha definido como “[...] *la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de*

<sup>58</sup> Corte Constitucional, sentencia C-172 de 13 de marzo de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 31 de marzo de 2023, radicación número: 17001-23-33-000-2018-00493-01.



*ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]»<sup>60</sup>.*

93. De igual forma, la Sala mediante la sentencia proferida el 7 de abril de 2011<sup>61</sup>, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad<sup>62</sup>; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respeto de los derechos ajenos y no abusar del derecho propio<sup>63</sup>; y iv) atención de los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible<sup>64</sup>.

94. Asimismo, esta Corporación ha establecido que el derecho en mención comprende el acatamiento de los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas y de organización física contenidas en los mismos. Así, como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros<sup>65</sup>.

95. Para la Sala resulta claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como avanza y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material,

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP).

<sup>62</sup> Inciso segundo del artículo 58 de la Constitución Política.

<sup>63</sup> Artículo 95 numeral 1.º de la Constitución Política.

<sup>64</sup> Artículo 3.º de la Ley 388 de 1997.

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de febrero de 2007, radicación número: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP). Reiterada por la Sección Primera, en la sentencia de 15 de noviembre de 2019, radicación número: 85001-23-33-000-2015-00323-03(AP) y en la sentencia de 19 de junio de 2020, radicación número: 05001-23-33-000-2017-01929-01(AP).



asentada en una determinada entidad territorial –bien sea en sus zonas urbanas o rurales– con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

### **La protección de los derechos colectivos de las personas en situación de discapacidad visual**

96. Vistos el artículo 24 de la Constitución Política sobre la libertad de locomoción. Y, las Leyes 361, 1618 de 27 de febrero de 2013<sup>66</sup> y 2297 de 28 de junio de 2023<sup>67</sup> relativas a la garantía del ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de discapacidad.

97. La Constitución Política de 1991 protege de forma especial a las personas en situación de discapacidad, principalmente con el objeto de garantizar el goce y ejercicio pleno de sus derechos.

98. El artículo 24 *ibidem* establece el derecho a la libertad de locomoción como una garantía fundamental. La Corte Constitucional ha considerado que, en tratándose de personas en situación de discapacidad, el derecho a la libertad de locomoción se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la accesibilidad física, en tanto facilita el goce y ejercicio efectivo de otras garantías<sup>68</sup>.

99. La Corte Constitucional, en la sentencia C-804 de 2009 señaló que el Estado tiene la obligación de brindar una protección calificada a la población en situación de discapacidad, para lo cual debe: “[...] *“(i) procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas pertinentes para lograr su rehabilitación e integración social de acuerdo a sus condiciones y (iii) otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación [...]”*.

100. Asimismo, distintos instrumentos internacionales han reconocido una protección especial y reforzada a las personas en situación de discapacidad. La **Declaración de los Derechos de los Impedidos**<sup>69</sup>, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconoció el respeto por la dignidad de esta población y la garantía de sus derechos civiles y políticos.

<sup>66</sup> “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad [...]”.

<sup>67</sup> “[...] Por medio de la cual se establecen medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, se incentiva su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud y se dictan otras disposiciones [...]”.

<sup>68</sup> Corte Constitucional, sentencia T-553 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Reiterado en sentencia T-321 de 2020 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>69</sup> Resolución No. 3447 del 9 de diciembre de 1975.



101. El **Protocolo de San Salvador**<sup>70</sup>, de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, establece como obligación de los Estados Parte en el inciso c) del artículo 18 “[...] *[i]ncluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo [...]*”.

102. La **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**<sup>71</sup> adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, establece en su artículo III la obligación de los Estados parte de adecuar los espacios arquitectónicos en favor de la población con situación de discapacidad e incorpora otras obligaciones para evitar y eliminar formas de discriminación contra esta población.

103. La **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**<sup>72</sup> adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, tiene por objeto “[...] *promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente [...]*”.

104. La Ley 361, en su capítulo II, establece la eliminación de las barreras arquitectónicas en beneficio de las personas en situación de discapacidad.

105. La Ley Estatutaria 1618 tiene por finalidad asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de un grupo social vulnerable mediante la adopción de medidas de inclusión social, acciones afirmativas, ajustes razonables y eliminación de toda forma de discriminación por razón de discapacidad. En su artículo 14 numeral 5. °, dispone como deber de las “*entidades del orden nacional, departamental, distrital y local*” dar “[...] *efectivo cumplimiento a la normativa sobre accesibilidad en la construcción o adecuación de las obras que se ejecuten sobre el espacio público y privado, que presten servicios al público debiendo cumplir con los plazos señalados [...]*”.

<sup>70</sup> Adoptada el 17 de noviembre de 1988, aprobada por el Congreso mediante la Ley 319 de 1996 y declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-251 de 1997, en vigor para Colombia desde el 24 de septiembre de 1996.

<sup>71</sup> Adoptada el 7 de junio de 1999, aprobada por el Congreso mediante la Ley 762 de 2002 y declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-401 de 2003, en vigor para Colombia desde el 5 de agosto de 2002.

<sup>72</sup> Adoptada el 13 de diciembre de 2006, aprobada por el Congreso mediante la Ley 1346 de 2009 y declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-293 de 2010.



106. En la recién sancionada Ley 2297 de 2023<sup>73</sup> se consolida una garantía progresiva en materia de protección de las personas en situación de discapacidad, en tanto establece medidas efectivas para el acceso al servicio de cuidador o asistencia personal de quienes lo requieran.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las facultades del juez popular**

107. Visto el artículo 34 de la Ley 472, sobre la sentencia de la acción popular, que establece “[...] *La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante [...]*”.

108. La Sección Primera del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia<sup>74</sup>, ha considerado que el juez de la acción popular deberá adoptar “[...] *las órdenes de hacer o de no hacer, definiendo de manera precisa la conducta a cumplir, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño y, en fin, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible -(Artículo 34 Ley 472 de 1998), de manera tal que se garantice la eficacia de los derechos vulnerados, como lo exige el artículo 88 constitucional [...]*”.

109. A su vez, ha señalado que “[...] *en la sentencia que ampara los derechos colectivos el juez está facultado para adoptar las medidas que, conforme a la situación fáctica probada, sean conducentes y pertinentes para obtener la protección de dichos derechos [...]*”<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> “[...] *Por medio de la cual se establecen medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, se incentiva su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud y se dictan otras disposiciones [...]*”.

<sup>74</sup> Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, sentencia de 18 de marzo de 2014, radicado número 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia de 21 de agosto de 2020, radicado número 13001-23-33-000-2017-00987-01 (AP). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Guillermo Vargas Ayala, sentencia de 15 de mayo de 2014, radicado número 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP).

<sup>75</sup> *Ibidem*.



### Análisis del caso concreto

110. De conformidad con el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio; para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

111. El Tribunal Administrativo de Santander consideró que se encontraban vulnerados los derechos colectivos: i) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; ii) a la seguridad y salubridad públicas; iii) al acceso de la infraestructura de servicios que garantice la seguridad pública; iv) al acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, v) a la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes, con ocasión de la ausencia de losas texturizadas en los andenes a ambos costados de la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón.

112. El *a quo* encontró probado que estas obras se habían efectuado por la Concesionaria Autopistas de Santander S.A. y fueron recibidas a satisfacción por la Agencia Nacional de Infraestructura. No obstante, determinó que el contrato de concesión terminó de forma anticipada por mutuo acuerdo. Dado lo anterior, evidenció que, con miras a darle viabilidad a la culminación de las obras, se suscribió el Convenio Interadministrativo 1113 de 2016 entre el Instituto Nacional de Vías, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el Departamento de Santander, el Municipio de Bucaramanga y el IDESAN. A su vez, comprobó que a este Instituto se le entregó la administración e intervención de los tramos 10A y 10B de la vía en cuestión. Y, en tal sentido consideró que era el responsable de culminar los trabajos que involucran la adecuación de los andenes y la incorporación de losetas texturizadas en el tramo vial del sector Palenque - La Salle.

113. En similares términos, decidió que el Municipio de Bucaramanga tenía responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos, dada su posición de garante en el disfrute del espacio público. Por ello, les ordenó de manera conjunta que efectuaran las adecuaciones de los andenes en la vía referida, con la incorporación de losetas texturizadas, que sirven de guía para las personas con discapacidad visual. Esto, en coordinación con la Secretaria Asesora de Planeación



y la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga. Para lo cual concedió un término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria del fallo.

114. El IDESAN interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior. Manifestó su inconformidad por cuanto –a su juicio–: i) no se hizo un pronunciamiento sobre las excepciones que propuso en la contestación de la demanda; ii) no le asiste responsabilidad en la vulneración de los derechos e intereses colectivos; iii) no es el competente para adecuar los andenes que fueron recibidos a satisfacción por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura; iv) no hay lugar a valorar las fotografías aportadas al proceso; v) el término para el cumplimiento de la orden del fallo de primera instancia resulta insuficiente para efectuar los estudios previos, adelantar el proceso contractual con miras a elegir al contratista y para la ejecución del contrato; y, vi) se opuso a la condena en costas, dado que no es el responsable de la vulneración.

115. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas decretadas y aportadas, en primera instancia, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 18 de septiembre de 2019.

### ***Respecto del análisis del material probatorio obrante en el expediente***

116. Obra en el expediente copia del oficio número 2903 de 17 de agosto de 2011<sup>76</sup> suscrito por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga dirigido a la Concesión Autopistas de Santander S.A. en el cual advierte que la construcción de los andenes se adelantó sin el cumplimiento de la normativa para el diseño y construcción del espacio público. Esta comunicación, reitera un requerimiento de 17 de junio de 2011, como se observa a continuación:

*“[...] En el pasado comunicado de fecha junio 17 de 2011, sobre el cual están presentando objeción, se fue muy claro en manifestarles que el inconveniente que se está dando es con respecto a la construcción de andenes en zona urbana del Municipio de Bucaramanga, sin cumplimiento de la normatividad del manual pava el diseño y construcción del espacio público, más no se objetaba el ancho del andén; motivo por el cual no es comprensible los comentarios señalados en el comunicado del asunto.*

*En la misiva del 17 de junio de 2011, se les manifestaba que debían asesorarse de la Secretaria de Planeación del Municipio de Bucaramanga, para construir senderos*

<sup>76</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Archivo denominado: 1ED\_01CDNOPPALFLS1AL110(.PDF) NroActua 2, folio 49.



*peatonales con el cumplimiento de normas vigentes, evitando realizar inversiones millonarias en andenes que no estarían cumpliendo la normatividad estipulada para la zona urbana del Municipio de Bucaramanga, lo cual conlleva a que se interpongan demandas de Acción Popular, las cuales podrían fallar a favor de los denunciantes, obligando a la reconstrucción de los senderos peatonales y al pago de incentivos; situación que se está poniendo de antemano para que en lo posible no se llegue a presentar.*

*Es de anotar que con el precedente y si la Concesión insiste en incumplir con la aplicabilidad de las normas urbanísticas, quedan como responsables en atender las demandas de acción popular que se llegaren a presentar [...]”.*

117. Copia del oficio número 2014 de 17 de junio de 2011<sup>77</sup> suscrito por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga dirigido a la Concesión Autopistas de Santander S.A., en el que le manifiesta que los andenes construidos en las obras de ampliación de la autopista de Bucaramanga – Girón no cumplen con la normativa del manual para el diseño y construcción del espacio público.

118. Copia del memorando número 2014-500-009134-3 de 2 de octubre de 2014<sup>78</sup> del Vicepresidente Ejecutivo (E) dirigido al Gerente de Defensa Judicial de la Agencia Nacional de Infraestructura en el que manifiesta que firmó el Contrato de Concesión Núm. 002 de 2006, cuyo objeto consistía en realizar los estudios y diseños definitivos, gestión predial, gestión social, gestión ambiental, financiación, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento del proyecto de concesión vial “Zona Metropolitana de Bucaramanga - ZMB”, con el Concesionario Autopistas de Santander S.A, mediante Resolución Núm. 752 de 2006.

118.1. A su vez, expresa que no es posible certificar la entrega de las obras de los senderos peatonales del tramo 10 del proyecto porque este se encuentra en etapa de construcción.

119. Copia del oficio de la Alcaldía de Bucaramanga de 17 de octubre de 2014<sup>79</sup> dirigido al Tribunal Administrativo de Santander, en el que manifiesta que no encontró requerimientos sobre losetas y andenes relacionados con la vía “*autopista Bucaramanga - Girón desde los barrios La Salle y la Victoria del Municipio de Bucaramanga sector conocido como La Salle Palenque Tramo 10*”.

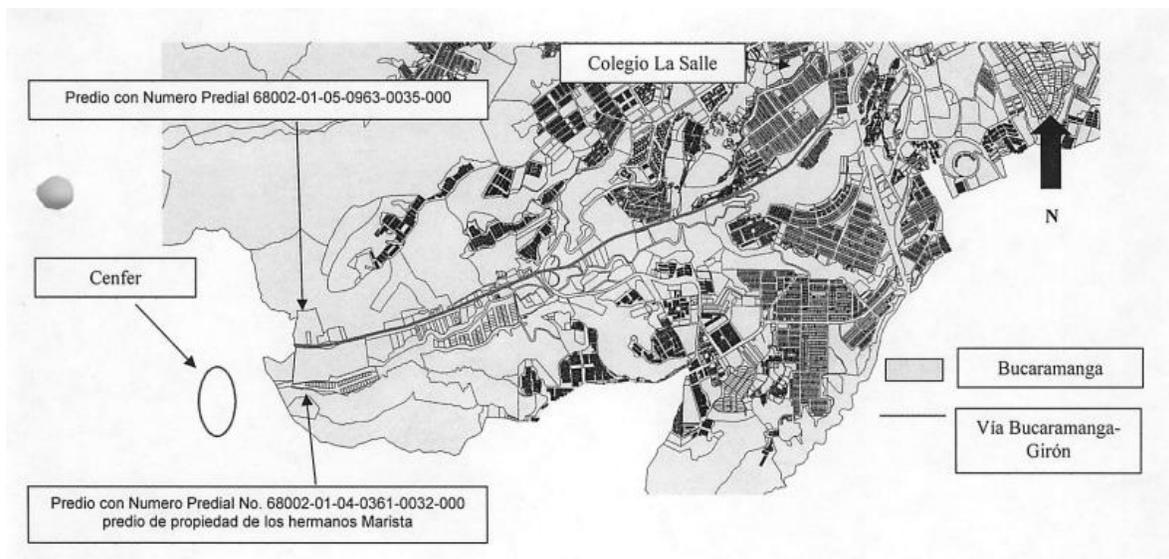
<sup>77</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 1ED\_01CDNOPPALFLS1AL110(.PDF) NroActua 2, folio 50.

<sup>78</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 2ED\_02CDNOPPALFLS111A181(.PDF) NroActua 2, folios 48 y 49.

<sup>79</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 2ED\_02CDNOPPALFLS111A181(.PDF) NroActua 2, folio 50.

120. Copia del informe de visita técnica con número de consecutivo GDT-2134 de 4 de junio de 2015<sup>80</sup> suscrito por el Secretario de Planeación del Municipio de Bucaramanga en el que señala que, luego del examen a los predios de jurisdicción del municipio, “[...] se pudo establecer que los senderos peatonales están contruidos en concreto con dilataciones y acabado rugoso “escobiado”, NO presentan losetas texturizadas ni guías de orientación o patrón de alerta como indica el Manual del Espacio Público del año 2008, por otro lado los senderos peatonales son Espacio Público, es una Tenencia No un Uso y la tenencia es de todos [...]”.

120.1. Asimismo, consta en el informe que la distancia desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón son aproximadamente cuatro mil ochocientos cincuenta (4.850) metros.



Mapa Núm. 1. Límites del Municipio de Bucaramanga con el Municipio de San Juan de Girón

121. Copia del acuerdo de conciliación para la terminación anticipada por mutuo acuerdo del Contrato de Concesión Núm. 002 de 2006, de 17 de noviembre de 2015<sup>81</sup> que en sus consideraciones señala, que entre el Instituto Nacional de Concesiones INCO, actualmente Agencia Nacional de Infraestructura y la Sociedad Autopistas de Santander S.A. se suscribió el Contrato de Concesión Núm. 002 el 29 de diciembre de 2006, cuyo objeto consistía en el “[...] otorgamiento al CONCESIONARIO de una concesión para que de conformidad con lo previsto en el artículo 32, numeral 4 de la Ley 80 de 1993 y en la Ley 105 del mismo año, realice por su cuenta y riesgo, los estudios y diseños definitivos, gestión predial, gestión

<sup>80</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 2ED\_02CDNOPPALFLS111A181(.PDF) NroActua 2, folios 71 a 74.

<sup>81</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 3ED\_03CDNOPPALFLS182A287(.PDF) NroActua 2, folios 127 a 133.



*social, gestión ambiental, financiación, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento del proyecto de concesión vial "Zona Metropolitana de Bucaramanga – ZMB [...]"*.

121.1. Evidencia que la cláusula quinta del contrato de concesión comprendía tres etapas: 1) pre-construcción; 2) construcción; y, operación y mantenimiento.

121.2. Del mismo modo, da cuenta que las partes de común acuerdo dieron por terminado el contrato de concesión a partir del momento en el que el Tribunal de Arbitramento emita su aprobación. A su vez, señala que las partes pactaron suspender las obligaciones de construcción y de rehabilitación previstas en el contrato como en los otrosíes, desde la suscripción del documento.

122. Copia del oficio de la Alcaldía de Girón de 26 de julio de 2017<sup>82</sup> suscrito por la Secretaria de Infraestructura dirigido al Tribunal Administrativo de Santander, en el que expone que *"[...] el tramo sobre el cual recae la inspección de verificación de las construcción de andenes con losetas texturizadas, correspondía a un tramo vial incluido dentro del contrato de concesión No. 002 del 2006 suscrito entre el Instituto Nacional de Concesiones INCO (hoy ANI) y Autopistas de Santander S.A, cuyo objeto correspondía al otorgamiento de una concesión para que de conformidad con lo previsto en el artículo 32, numeral 4, de la Ley 80 de 1993, y en la Ley 105 del mismo año, realice por su cuenta y riesgo los estudios y diseños definitivos, gestión predial, gestión social, gestión ambiental, financiación, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento del proyecto de concesión vial "Zona Metropolitana de Bucaramanga -ZMB [...]"*.

122.1. Demuestra que las partes acordaron su terminación el 17 de noviembre de 2015, el cual fue aprobado por el Tribunal de Arbitramento mediante Auto Núm. 77 de 18 de febrero de 2016.

122.2. Asimismo, refiere que la ejecución del Contrato de Concesión Núm. 002 del 2006 se desarrolló desde el 10 de abril de 2007, hasta el 19 de abril de 2016.

122.3. Informa que el tramo 10 comprende Palenque- (PR71+000 RUTA 8801) - La Salle (PR75+200 RUTA 8801) y tiene cuatro punto dos (4.2) kilómetros. Precisa que, en su momento, el INCO hoy Agencia Nacional de Infraestructura entregó al concesionario el tramo *"PR72+690 y el PR 73+690 Ruta 6601 sector Palenque – La*

<sup>82</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED\_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 33 a 37.



Salle", el 28 de diciembre de 2007 para que fuera incluido en el Contrato de Concesión Núm. 002 de 2006.

122.4. Señala que en virtud de la terminación anticipada del Contrato de Concesión Núm. 002 de 2006, el Municipio de Girón y la Agencia Nacional de Infraestructura suscribieron el acta de reversión el 19 de abril de 2016.

122.5. Precisa que el Instituto Nacional de Vías, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, el Departamento de Santander, el Municipio de Bucaramanga y el Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander suscribieron el Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016, el 19 de agosto de 2016, con el propósito de *"[...] adelantar las actividades necesarias relacionadas con los estudios, diseños y la ejecución de las obras requeridas de construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento, el recaudo de peajes, así como la operación total de los siguientes tramos viales, que fueron objeto del contrato de concesión Núm. 002 de 2006 incluyendo las nuevas obras que se identifiquen como prioritarias en el comité directivo [...]"*.

122.6. Refiere que en desarrollo del Convenio Interadministrativo 1113 de 2016 se acordó la obligación de entregar la infraestructura vial relacionada –de manera temporal– al Departamento de Santander con destino al IDESAN. Que, de acuerdo con lo pactado, se llevó a cabo la entrega el 30 de enero de 2017 para *"[...] la terminación de las obras no ejecutadas en virtud del contrato de concesión No. 002 de 2006, correspondiente al proyecto denominado "ZONA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA -ZMB"*.

122.7. Indica que, de conformidad con los sub-numerales 4, 5, 8, 10 y 11 del numeral 2.3 del Convenio 1113 de 2016, es el IDESAN el responsable de asumir la administración y las intervenciones derivadas del objeto del convenio, como pasa a verse:

*"[...] [E]s responsabilidad del IDESAN asumir la administración y las intervenciones que se deriven del objeto del convenio sobre la infraestructura vial, con cargo a los recursos que ingresen durante la vigencia del mismo al encargo fiduciario, así como adelantar por su cuenta y riesgo la operación total de la infraestructura vial, garantizando de manera continua e ininterrumpida la transitabilidad por los corredores viales afectos al desarrollo del convenio y gestionar los trámites pertinentes para asumir la administración y las intervenciones sobre los corredores viales que sean necesarios para la ejecución de las obras.*

*13. Por lo tanto, acorde a lo expresado en los apartes anteriores, el presente informe acerca del estado actual de la construcción del andén con losetas texturizadas de la vía que comunica al Municipio de Bucaramanga localizada en la autopista Girón-Bucaramanga desde los barrios la Salle y la Victoria en el sector conocido como la salle palenque tramo 10 hasta el barrio el poblado, recaerá solo sobre el tramo*



***PR72+690 y el PR 73+690 Ruta 6601 sector Palenque - La Salle , ya que es el tramo que en la actualidad tiene el IDESAN entregado por el ente territorial y que integra el tramo 10". [Destacado fuera del texto original]***

122.8. Además, menciona como resultado de la visita ocular realizada a la vía que conduce desde el Municipio de Girón hasta el Municipio de Bucaramanga, sentido Girón-Bucaramanga, en el tramo comprendido entre PR72+690 y el PR73+690 ruta 6601 sector Palenque - La Salle que los andenes se encuentran en concreto y en buen estado y *"NO se observan dentro de sus acabados losetas Texturizadas"*.

123. Copia del acta de reversión y entrega de la Agencia Nacional de Infraestructura al Municipio de Girón de la infraestructura vial afecta al Contrato de Concesión Núm. 002 de 2006, suscrita el 19 de abril de 2016<sup>83</sup>.

124. Copia del acta de entrega del Municipio de Girón al Departamento de Santander y de éste al IDESAN, en el marco del Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016, suscrito el 30 de enero de 2017<sup>84</sup>.

125. Copia del Informe Técnico elaborado por el ingeniero civil contratista de la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Girón el 26 de julio de 2017<sup>85</sup> que señala:

*"[...] El día 26 de julio del año 2017 se realiza visita ocular en la vía que conduce desde el Municipio de Girón hasta el Municipio de Bucaramanga, sentido Girón-Bucaramanga, entre el tramo comprendido entre PR72+690 y el PR73+690 ruta 6601 sector Palenque - La Salle. Los andenes que se encuentran en el sector mencionado son en terminado en concreto y se encuentran en buen estado' No presentan grietas ni fracturas o daños de tipo estructural que atenten contra el normal desplazamiento de los peatones. Además NO se observan dentro de sus acabados losetas Texturizadas [...]."*

126. Copia del oficio número GI-0460-201 de 7 de noviembre de 2017<sup>86</sup> suscrita por el Gerente del IDESAN, dirigido al Tribunal Administrativo de Santander, en el que informa que con ocasión de la terminación por mutuo acuerdo del Contrato de Concesión Núm. 002 del 2006, se llevó a cabo la reversión el 19 de abril de 2016, de la siguiente forma:

*"[...] El 19 de abril de 2016 se revertió al Municipio de Bucaramanga el TRAMO 10B: Entre el PR73+690, ruta 6602 hasta la carrera 27 con calle 65 en Bucaramanga, (Colegio La Salle) sin incluir el puente; conforme al Acuerdo Conciliatorio antes mencionado. También se revertió al Municipio de Girón el TRAMO 10A: Sector*

<sup>83</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED\_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 45 a 49.

<sup>84</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED\_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 38 a 44.

<sup>85</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED\_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 50 a 54.

<sup>86</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED\_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 65 y 66.



*comprendido entre el PR72+690 hasta el PR73+690 ruta 6602. Asimismo, se revertió al INVIAS el TRAMO 10A: Sector comprendido entre la Intersección Palenque (PR 71+301) hasta el PR72+690 ruta 6602 y el TRAMO 1: Sector comprendido entre la Intersección Palenque (PR 71+310 Ruta 6602) y la Intersección T del Aeropuerto (PR 63+800 Ruta 6602) [...]”.*

126.1. Señala que el Instituto Nacional de Vías, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el Departamento de Santander, el Municipio de Bucaramanga y el IDESAN suscribieron el Convenio 1113 de 2016, que tiene por objeto “[...] [a]unar esfuerzos técnicos, jurídicos y financieros entre [estas entidades], para adelantar las actividades necesarias relacionadas con los estudios, diseños y ejecución de las obras requeridas de construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento, el recaudo de peajes, así como operación total de los tramos viales antes mencionados, que fueron objeto del contrato de Concesión No. 002 de 2006, incluyendo las nuevas obras que se identifiquen como prioritarias por el Comité Directivo [...]”.

126.2. Indica que, en cumplimiento de las obligaciones del convenio, el Municipio de Bucaramanga, el Municipio de Girón y el INVIAS entregaron al IDESAN los tramos 1, 10A y 10B, para su operación y administración, el 30 de enero de 2017.

126.3. De igual modo, informa que el 2 de marzo de 2017 contrató con la *Cooperativa de Trabajo Asociado La Paz*, las actividades de mantenimiento rutinario del tramo 10A y 10B y con la *Cooperativa de Trabajo Asociado Carreteranos de Girón* el mantenimiento rutinario del Tramo 1, quienes desarrollan las siguientes funciones:

*[...] Mano de obra para parcheo y sello de fisuras en carreteras pavimentadas y bacheo en carreteras destapadas.*

- *Limpieza de bermas, cunetas, zanjas de coronación, encoles, descoles, canales, obras de arte, puentes, barandas, calzada, señales, mojones, defensas metálicas, lechos de ríos y cursos de agua que afecten las estructuras de la vía a nivel de sedimentación, de erosión o que puedan provocar avalancha al interrumpirse el libre curso de las aguas.*

- *Reparación y reposición de láminas de señal, postes de señal, señales completas y mojones de referencia; instalación y reparación de defensas metálicas (en caso de reposición IDESAN suministrará los elementos necesarios; la reparación se efectuará cuando la lámina esté en mal estado y se pueda llevar a un buen nivel de servicio). Esta actividad debe ser realizada con mano de obra directa.*

- *Despeje de derrumbes realizado con mano de obra directa.*

- *Atención de Emergencias y vigilancia del Tramo Rocería y desmonte manual.*

- *Poda, corte y/o retiro de árboles realizado con mano de obra directa.*

- *Jardinería realizada con mano de obra directa.*

- *Empradización manual con semilla o cespiones [sic].*

- *Pintura de los mojones de referencia realizado con mano de obra directa [...]”.*



127. Copia del Convenio Interadministrativo de Cooperación Núm. 1113 de 2016<sup>87</sup> celebrado entre el Instituto Nacional de Vías, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el Departamento de Santander, el Municipio de Bucaramanga y el IDESAN el 29 de agosto de 2016, que tiene por objeto, según lo establecido en su cláusula primera, *“aunar esfuerzos técnicos, jurídicos y financieros [entre las partes] para adelantar las actividades necesarias relacionadas con los estudios, diseños y la ejecución de las obras requeridas de construcción rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento, el recaudo de peajes, así como la operación total de los siguientes tramos viales, que fueron objeto del Contrato de Concesión No. 002 de 2006. incluyendo las nuevas obras que se identifiquen como prioritarias”*.

127.1. Los tramos involucrados con ocasión de este Convenio Interadministrativo son los siguientes:

*“TRAMO 1: Sector comprendido entre la Intersección Palenque (PR 71+310 Ruta 6602) y la Intersección T del Aeropuerto (PR 63+800 Ruta 6602).*

*TRAMO 2: Sector comprendido entre la Intersección T del Aeropuerto (PR 63+800 Ruta 6602) y el municipio de Lebrija (PR 60+000 Ruta 6602).*

*TRAMO 3: Sector comprendido entre la intersección T del Aeropuerto (PR 63+800 Ruta 6602) y el Aeropuerto de Palonegro de Bucaramanga.*

*TRAMO 4: Sector comprendido entre la Intersección de Palenque comprendida la totalidad de la Intersección (PR 71+310 de la Ruta 6602 o PR 10+100 de la Ruta 45 A ST 08) hasta Café Madrid (PR 19+300 de la Ruta 45 AST 08).*

*TRAMO 5: Sector comprendido entre Café Madrid (PR19+300 de la Ruta 45 AST 08) y la Intersección La Cemento (PR0+300 Ruta 45A08), incluyendo toda la intersección.*

*TRAMO 6A: Sector comprendido entre el Puente La Cemento (PR 0+000 de la ruta 45A 08) y la intersección La Cemento (PR 0+300 Ruta 45A08).*

*TRAMO 6B: Sector comprendido entre el CAI La Virgen (Bucaramanga cruce Carrera 15 Calle 3) y la intersección La Cemento (PR0+300 Ruta 45A08).*

*TRAMO 7: Sector comprendido entre la intersección La Cemento (PR 0+300 Ruta 45A08) y El Cero (PR 11+150 Ruta 45A08).*

*TRAMO 9: Sector comprendido entre El Cero (PR 11+150 Ruta 45A08) y el municipio de Rionegro (PR 18+000 Ruta 45A08).*

*TRAMO 10A: Sector comprendido entre la Intersección Palenque (PR 71+301) hasta el PR73+690 ruta 6602.*

<sup>87</sup> Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 5ED\_05CDNOPPALFLS356A366(.PDF) NroActua 2, folios 8 a 29; 6ED\_06CDNOPPALFLS367A388(.PDF) NroActua 2, folios 25 a 31.



TRAMO 10B: *Entre el PR73+690, ruta 6602 hasta la carrera 27 con calle 65 en Bucaramanga, (Colegio La Salle) sin incluir el puente*<sup>88</sup>.

127.2. Las obligaciones del IDESAN establecidas en la cláusula segunda del Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016<sup>89</sup> son las que se transcriben a continuación:

*[...] 1. Actualizar, corregir, ajustar y/o elaborar, según corresponda, los estudios y diseños de las obras que fueren necesarias para el cabal cumplimiento del objeto a que se refiere la Cláusula Primera del presente convenio, sin perjuicio de las obligaciones, competencias y atribuciones propias de cada una de las partes intervinientes.*

*2. Asumir la administración y las intervenciones que se deriven del objeto del Convenio sobre la infraestructura vial, con cargo a los recursos que ingresen durante la vigencia del mismo al encargo fiduciario a que antes se hace referencia.*

*3. Adelantar por su cuenta y riesgo la operación total de la infraestructura vial, garantizando de manera continua e ininterrumpida la transitabilidad [sic] por los corredores viales afectos al desarrollo del convenio.*

*4. Adelantar bajo el régimen contemplado en la ley 80 de 1993 y demás normas reglamentarias, la contratación de las obras y la interventoría de las mismas, de conformidad con los documentos y requisitos técnicos, jurídicos y financieros utilizados por El INVIAS en sus procesos de contratación, incluyendo los modelos de pliego de condiciones utilizados para tal efecto, así mismo remitir al INVIAS para visto bueno, los pliegos de condiciones con todos sus anexos, antes de la respectiva publicación para la contratación de las obras.*

*5. Gestionar los trámites pertinentes para asumir la administración y las intervenciones sobre los corredores viales que sean necesarios para la ejecución de las obras.*

*6. Suscribir los acuerdos de transparencia que sean requeridos para adelantar los procesos de contratación que se vayan a llevar a cabo [...] <sup>90</sup>.*

128. La Sala considera que de acuerdo con el material probatorio allegado al proceso y referenciado *supra*, es posible concluir lo siguiente:

128.1. El Instituto Nacional de Concesiones INCO<sup>91</sup> y la Sociedad Autopistas de Santander S.A. suscribieron el Contrato de Concesión Núm. 002 de 2006, el 29 de diciembre de esa anualidad. El contrato tenía por objeto que el concesionario realizara *[...] por su cuenta y riesgo, los estudios y diseños definitivos, gestión predial, gestión social, gestión ambiental, financiación, construcción, rehabilitación,*

<sup>88</sup> Información tomada de la página web del IDESAN, <https://idesan.gov.co/convenio-1113-de-2016-peajes/>, recuperada el 9 de noviembre de 2023.

<sup>89</sup> Las obligaciones 4 y 8 fueron relacionadas en el fallo de primera instancia de 18 de septiembre de 2019.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Mediante el Decreto Núm. 4165 de 2011 se cambió la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Concesiones INCO, organizado como un establecimiento público de la Rama Ejecutiva del orden nacional, a una Agencia Nacional Estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, denominada Agencia Nacional de Infraestructura, adscrita al Ministerio de Transporte.



*mejoramiento, operación y mantenimiento del proyecto de concesión vial 'Zona Metropolitana de Bucaramanga – ZMB' [...]*".

128.2. De conformidad con la cláusula quinta del Contrato de Concesión, la ejecución del Proyecto Zona Metropolitana de Bucaramanga comprendía tres etapas: 1) pre-construcción; 2) construcción y rehabilitación; y, 3) operación y mantenimiento.

128.3. El INCO le entregó a la concesionaria Sociedad Autopistas de Santander S.A. el tramo *"PR72+690 y el PR 73+690 Ruta 6601 sector Palenque – La Salle"* el 28 de diciembre de 2007 para que lo incluyera dentro de las obras en el marco del Contrato de Concesión Núm. 002 de 2006.

128.4. El Secretario de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga en comunicaciones de 17 de junio y 17 de agosto de 2011 expresó a la Concesión Autopistas de Santander S.A. que la construcción de los andenes en la *"zona urbana"* del municipio, específicamente, en las obras de ampliación de la autopista de Bucaramanga – Girón, se adelantó sin el *"[...] cumplimiento de la normatividad del manual para el diseño y construcción del espacio público [...]"*.

128.5. El Contrato de Concesión Núm. 002 del 2006 se ejecutó desde el 10 de abril de 2007 hasta el 19 de abril de 2016, dado que las partes acordaron la terminación anticipada del contrato el 17 de noviembre de 2015, y este fue aprobado por el Tribunal de Arbitramento mediante auto de 18 de febrero de 2016.

128.6. En virtud del acuerdo de terminación del contrato referido, el Municipio de Girón, el Municipio de Bucaramanga y la Agencia Nacional de Infraestructura suscribieron el acta de reversión el 19 de abril de 2016, según el cual: *"[...] se revertió al Municipio de Bucaramanga el TRAMO 10B: Entre el PR73+690, ruta 6602 hasta la carrera 27 con calle 65 en Bucaramanga, (Colegio La Salle) sin incluir el puente (...). También se revertió al Municipio de Girón el TRAMO 10A: Sector comprendido entre el PR72+690 hasta el PR73+690 ruta 6602. Asimismo, se revertió al Instituto Nacional de Vías el TRAMO 10A: Sector comprendido entre la Intersección Palenque (PR 71+301) hasta el PR72+690 ruta 6602 y el TRAMO 1: Sector comprendido entre la Intersección Palenque (PR 71+310 Ruta 6602) y la Intersección T del Aeropuerto (PR 63+800 Ruta 6602) [...]"*.

128.7. El Instituto Nacional de Vías, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, el Departamento de Santander, el Municipio de Bucaramanga y el Instituto Financiero para el Desarrollo



de Santander suscribieron el Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016, el 19 de agosto de 2016, con el propósito de “[...] *adelantar las actividades necesarias relacionadas con los estudios, diseños y la ejecución de las obras requeridas de construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento, el recaudo de peajes, así como la operación total de los siguientes tramos viales, que fueron objeto del contrato de concesión No. 002 de 2006 incluyendo las nuevas obras que se identifiquen como prioritarias en el comité directivo [...]*”.

128.8. Las partes que suscribieron el Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016 acordaron que le entregarían la infraestructura vial al IDESAN para que cumpliera, entre otras, las siguientes obligaciones: “[...] 1. *Actualizar, corregir, ajustar y/o elaborar, según corresponda, los estudios y diseños de las obras que fueren necesarias para el cabal cumplimiento del objeto [del] convenio, sin perjuicio de las obligaciones, competencias y atribuciones propias de cada una de las partes intervinientes. 2. Asumir la administración y las intervenciones que se deriven del objeto del Convenio sobre la infraestructura vial (...). 3. Adelantar por su cuenta y riesgo la operación total de la infraestructura vial (...). 4. Adelantar bajo el régimen contemplado en la ley 80 de 1993 y demás normas reglamentarias, la contratación de las obras y la interventoría de [estas] (...). 5. Gestionar los trámites pertinentes para asumir la administración y las intervenciones sobre los corredores viales que sean necesarios para la ejecución de las obras.*

128.9. El Municipio de Bucaramanga, el Municipio de Girón y el Instituto Nacional de Vías entregaron al IDESAN los tramos 1, 10A y 10B, para su operación y administración, el 30 de enero de 2017, en cumplimiento de las obligaciones del convenio.

128.10. El tramo 1 es aquel comprendido entre la Intersección Palenque (PR 71+310 Ruta 6602) y la Intersección T del Aeropuerto (PR 63+800 Ruta 6602). El tramo 10A corresponde al sector entre la Intersección Palenque (PR 71+301) hasta el PR73+690 ruta 6602. Y, el tramo 10B es aquel entre el PR73+690, ruta 6602 hasta la carrera 27 con calle 65 en Bucaramanga, (Colegio La Salle) sin incluir el puente.

128.11. De acuerdo con el informe de visita técnica suscrito por el Secretario de Planeación del Municipio de Bucaramanga el 4 de junio de 2015 y según el Informe Técnico elaborado por el ingeniero contratista de la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Girón el 26 de julio de 2017 está probado que los andenes ubicados en el tramo comprendido entre PR72+690 y el PR73+690 ruta



6601 sector Palenque - La Salle, se encuentran en buen estado, pero no cuentan con losas texturizadas, ni guías de orientación o patrones de alerta.

### **Solución a los problemas jurídicos**

129. La Sala procede a realizar el análisis de los argumentos expuestos en el recurso de apelación, de acuerdo con los problemas jurídicos indicados *supra*.

### **Respecto de las excepciones propuestas por el IDESAN**

130. En el escrito de contestación de la demanda, el IDESAN propuso las excepciones que denominó de la siguiente forma: i) falta de legitimación en la causa por pasiva; ii) falta del requisito de procedencia de la acción popular; iii) el hecho de un tercero y falta de competencia para hacer las obras; iv) la improcedencia de la acción popular por incumplir el requisito adjetivo de la subsidiariedad; y, v) la excepción genérica, tendiente a que el Juez declare las excepciones que se encuentren probadas y que favorezcan los intereses del Instituto.

131. El IDESAN argumentó cada una de las excepciones, en el sentido de señalar –en su orden–: i) que no tiene relación directa con los hechos objeto de estudio en el presente asunto, debido a que solo ejecuta las obras que indique el Comité Directivo del Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016; ii) que nunca se presentó al Instituto un requerimiento por parte del actor de acuerdo con lo exigido por la Ley; iii) que fue un tercero el que incumplió con la normativa sobre la protección especial de las personas con discapacidad, en tanto fue la Concesionaria Autopistas de Santander S.A. quien ejecutó las obras; iv) refiere que se incumple con el presupuesto de la subsidiariedad, dado que el demandante podía haber acudido a la acción de cumplimiento, toda vez que lo pretendido por el actor es el acatamiento de las normas de adecuación de andenes; v) por último, sin mayor sustentación, pidió declarar probada cualquier otra excepción a favor de sus intereses.

132. En la sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Santander se pronunció sobre la legitimación en la causa por pasiva del IDESAN. Al respecto, indicó que tiene legitimación por tratarse de una de las entidades sobre las cuales recae la obligación de instalar losas texturizadas en los andenes de la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga –desde el Colegio La Salle– hasta los límites con el Municipio de Girón. En este aspecto el *a quo* indicó:



*“[...] [Q]uedó establecido que el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y el IDESAN son las entidades sobre quienes recae la obligación de instalar losetas texturizadas en los andenes ubicados en la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón, por tanto es claro que se encuentran legitimados por pasiva en el presente asunto tanto comparecer como partes como [sic] para responder por las pretensiones de la demanda y cumplir las órdenes impartidas en esta providencia [...]”.*

133. En lo demás, consideró que las excepciones propuestas –por tener el carácter de argumentos de defensa– serían resueltas en el fondo de la decisión<sup>92</sup>. El IDESAN cuestionó en su recurso de apelación que se incurrió en falsa motivación y en transgresión al principio de congruencia, comoquiera que el juez se limitó a señalar que no prosperaban sus excepciones, sin exponer las razones de su determinación.

134. Al respecto, la Sala considera que en virtud de lo establecido en el artículo 23 de la Ley 472, con la contestación de la demanda solo pueden proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales deben ser resueltas por el juez en la sentencia.

135. La Sala observa que las excepciones denominadas “*falta del requisito de procedencia de la acción popular*”, “*improcedencia por incumplimiento del requisito adjetivo de subsidiariedad*” y “*excepción genérica*” no tienen vocación de prosperar. Esto, en la medida que, en primer lugar, el requerimiento previo de la acción popular constituye un argumento que podía alegar el IDESAN al momento de la notificación del auto de vinculación a este proceso. Al no hacerlo dentro de la oportunidad definida, se entiende saneada la situación; de ahí que, no sea posible declarar esta excepción en la sentencia.

136. En segundo lugar, no prospera la excepción relativa al incumplimiento del requisito de subsidiariedad fundada en la existencia de otro medio de defensa judicial, como lo es la acción de cumplimiento. Esta determinación encuentra fundamento en el carácter principal de la acción popular, lo cual significa que, a diferencia de otras acciones constitucionales como la acción de tutela, el *habeas corpus* e incluso la acción de cumplimiento, la popular sí puede interponerse pese a la existencia de otros mecanismos idóneos para obtener la protección del derecho o del interés que se reclama.

<sup>92</sup>Respecto de las demás excepciones propuestas por el IDESAN, el Tribunal expresó que se trataban de “[...] medios de defensa, los cuales se resolverán de fondo en la (...) providencia”.



137. En tercer lugar, se advierte que la excepción genérica no prospera, en tanto no se ajusta a los presupuestos del artículo 23 de la Ley 472. Además, no se advierte ninguna excepción procedente.

138. Se acompañan los argumentos expuestos por el Tribunal Administrativo de Santander que conllevaron a considerar que el IDESAN sí se encuentra legitimado por pasiva en este asunto, comoquiera que se trata de quien se encargó “[...] de adelantar las actividades necesarias relacionadas con los estudios, diseños y la ejecución de las obras requeridas de construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento, el recaudo de peajes, así como la operación total de aquellos tramos que hacían parte del contrato de concesión Núm. 002 de 2006 [...]”.

139. Por su parte, en lo que corresponde a la excepción denominada el “*hecho de un tercero y la falta de competencia para hacer las obras*” la Sala estima que, corresponden justamente al eje central de discusión, de allí que, el *a quo* haya puesto de presente que lo abordaría en el fondo, en tanto –se infiere– le dio trámite de excepción de mérito.

140. Según lo expuesto, la Sala concluye que no había lugar a declarar probada ninguna de las excepciones alegadas por el IDESAN.

### **Sobre la ausencia de losas texturizadas en la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga con el Municipio de Girón, sector Palenque – Colegio La Salle**

141. La Sala encuentra acreditada la ausencia de losas texturizadas en los andenes ubicados a ambos lados del tramo 10 de la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga con el Municipio de Girón, en el sector “*PR72+690 y el PR 73+690 Ruta 6601 Palenque – La Salle*”.

142. Además, resalta que el IDESAN no formuló reparo respecto de la conclusión del *a quo* según la cual los “[...] andenes ubicados en el tramo que inicia en el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón, no cuentan con losas texturizadas pese a haber sido intervenido[s] arquitectónicamente en virtud del contrato de concesión [...]”.

143. Por lo anterior, la Sala considera que no existe discusión acerca de la ausencia de losas –con las características exigidas para guiar a la población en situación de discapacidad– en los andenes a ambos costados de la vía que



comunica el Municipio de Bucaramanga con el Municipio de Girón, en el sector Palenque – La Salle.

144. En este orden de ideas, en lo que atañe a resolver el problema jurídico relacionado con la existencia o no de la trasgresión de los derechos colectivos, la Sala concluye que en el presente caso se configura la vulneración de los derechos: i) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y, iii) a la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes, en especial de la población en situación de discapacidad visual. Al mismo tiempo, considera amenazado el derecho al acceso a la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad.

145. Para arribar a tal determinación, resulta preciso traer a colación algunas consideraciones puntuales que se efectuaron en los marcos normativos y jurisprudenciales de estos derechos e intereses colectivos.

146. La vulneración del derecho al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público se concreta comoquiera que los andenes constituyen un elemento del espacio público, según se establece en el artículo 2.º de la Ley 769.

147. En reiteradas oportunidades, la Sala ha señalado que “[...] *los andenes son zonas de uso público destinados al tráfico peatonal cuyo uso y goce adecuado están garantizados por el Estado [...]*”<sup>93</sup>. A nivel territorial, les corresponde a los municipios garantizar la libre y segura circulación peatonal por la respectiva zona. Bajo tal consideración, los alcaldes ostentan el deber de proteger el uso y goce del espacio público, en el marco de las normas constitucionales de los artículos 82 y 315 numeral 1.º, legales –según el artículo 5.º de la Ley 9.º de 1989, entre otras disposiciones– y reglamentarias –como el artículo 5º del Decreto 1504 de 1998 y el Decreto 1538 de 2005–.

148. De manera relevante, para este caso puntual, se destacan algunos tratados e instrumentos internacionales<sup>94</sup>, que propenden por la protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad y obligan al Estado a la adopción de medidas afirmativas tendientes a eliminar cualquier tipo de barrera que impida el ejercicio pleno de sus derechos, entre ellos, el goce al espacio público.

<sup>93</sup> *Ibidem* cita número 4.

<sup>94</sup> La Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975), el Protocolo de San Salvador (1988), la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).



149. En el *sub examine*, quedó demostrado que los andenes no fueron readecuados, en el tramo de la vía Palenque – La Salle, que comunica Bucaramanga con Girón, pese a las comunicaciones enviadas por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga a la Concesionaria Autopistas de Santander S.A., en las que advertía sobre el adelantamiento de las obras de construcción de los andenes sin el cumplimiento de la normativa del manual para el diseño y construcción del espacio público. Todo lo expuesto, permite acreditar la vulneración del derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

150. En lo relativo al derecho colectivo al acceso a la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad, la Sala considera que se encuentra amenazado, ello, por cuanto la ausencia de elementos de guía a favor de la población en situación de discapacidad limita el goce a su libre circulación y la expone a un riesgo en su seguridad al transitar como peatones por andenes sin las adecuaciones técnicas.

151. Se recuerda al recurrente que, de conformidad, con la posición pacífica de la Sala, no es necesario probar el grado de accidentalidad para inferir que la ausencia de un mobiliario adecuado en los andenes conlleva a la protección del derecho a la seguridad en la infraestructura pública vial. Lo anterior, en la medida que basta con demostrar la negligencia de la autoridad o de la entidad encargada, para “[...] concluir que tal conducta omisiva amenaza el citado derecho colectivo [...]”<sup>95</sup>.

152. Ahora, la Sala considera que se concreta la vulneración del derecho a la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes. Lo anterior, en razón a que, en el caso puntual, la causa que origina la situación objeto de análisis consiste –justamente– en la omisión de seguir las normas establecidas para la construcción de andenes en la vía que comunica de Bucaramanga con Girón.

153. Lo anterior, desconoce el deber establecido en favor de la población en situación de discapacidad, establecida en la Ley 1618, relativa al “[...] efectivo cumplimiento a la normativa sobre accesibilidad en la construcción o adecuación de las obras que se ejecuten sobre el espacio público y privado, que presten servicios al público debiendo cumplir con los plazos señalados [...]”.

---

<sup>95</sup> *Ibidem* referencia 6.



154. En la actualidad, la progresividad de los derechos colectivos de las personas en situación de discapacidad ha conllevado a que –incluso– se plantee a través de órdenes judiciales y exhortos la necesidad de revisar políticas públicas en materia de accesibilidad de los espacios públicos en favor de esta población.

155. Por último, de acuerdo con los supuestos fácticos, las pretensiones y lo probado en el proceso, la Sala no encuentra vulnerados los derechos a la seguridad y la salubridad públicas; así como, al acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. En los dos escenarios, considera que son protegidos de una forma más específica a través del amparo del derecho al acceso a la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad.

**El IDESAN es competente para readecuar los andenes ubicados en el tramo Palenque – La Salle de la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga con el Municipio de Girón**

156. Contrario a lo expresado por el recurrente, la Sala considera que el IDESAN es competente para readecuar los andenes conforme a la normativa que exige el uso de losas texturizadas, como patrones de guía a favor de la población con discapacidad visual en la vía que se ha venido refiriendo.

157. La Sala arriba a tal conclusión, luego de comprobar que en el marco del Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016, al IDESAN se le asignó la responsabilidad de “[...] **asumir la administración y las intervenciones que se deriven del objeto del convenio sobre la infraestructura vial, con cargo a los recursos que ingresen durante la vigencia [de este] al encargo fiduciario, así como adelantar por su cuenta y riesgo la operación total de la infraestructura vial (...) por los corredores viales [destinados] al desarrollo del convenio [...]**”<sup>96</sup>.

158. Esta probado que el tramo “PR72+690 y el PR 73+690 Ruta 6601 sector Palenque – La Salle” como parte del trayecto 10 fue entregado el 28 de diciembre de 2007 por INCO al concesionario para que fuera incluido en el Contrato de Concesión Núm. 002 de 2006. Tramo respecto del cual, se acreditó –a través de prueba directa– la ausencia de losas texturizadas en los andenes a ambos costados de la vía.

159. Asimismo, consta que, en cumplimiento de las obligaciones pactada en el Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016, el IDESAN recibió del Municipio

<sup>96</sup> Obligaciones del IDESAN establecidas en el Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016.



de Bucaramanga, del Municipio de Girón y del Instituto Nacional de Vías los tramos 1, 10A y 10B, el 30 de enero de 2017.

160. Según lo acreditado en el proceso, el tramo 1 comprende entre la Intersección Palenque (PR 71+310 Ruta 6602) y la Intersección T del Aeropuerto (PR 63+800 Ruta 6602). El tramo 10A corresponde al sector entre la Intersección Palenque (PR 71+301) hasta el PR73+690 ruta 6602. Y, el tramo 10B es aquel entre el PR73+690, ruta 6602 hasta la carrera 27 con calle 65 en Bucaramanga, (Colegio La Salle) sin incluir el puente.

161. Así las cosas, teniendo en cuenta las obligaciones asignadas al IDESAN en el marco del Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016, en particular, aquella relativa a “[...] [a]delantar por su cuenta y riesgo la operación total de la infraestructura vial, garantizando de manera continua e ininterrumpida la transitabilidad por los corredores viales afectos al desarrollo del convenio [...]” y considerando que el tramo 10 objeto de reclamo de esta acción popular fue entregado a dicho Instituto para su intervención y operación<sup>97</sup>, no queda duda que el IDESAN es responsable de cumplir con la orden de readecuación por tratarse de quien se encuentra designado para adelantar la operación íntegra de infraestructura de conformidad con lo pactado en el Convenio referido.

162. Lo anterior, desvirtúa la afirmación del recurrente, cuando aduce que es el Municipio de Bucaramanga quien debe adelantar las obras de readecuación, por ser quien tiene la función pública de ordenamiento del territorio, según lo dispuesto por el artículo 5.º de la Ley 388. Esto, por cuanto al IDESAN sí le asiste competencia en la readecuación de los andenes, en el marco del Convenio Interadministrativo suscrito en 2016, con distintas entidades, entre ellas, el municipio de Bucaramanga, quien, en cumplimiento de sus obligaciones, le hizo entrega al IDESAN del tramo de la vía que pertenece a su jurisdicción -que hacía parte del Contrato de Concesión- para su mejoramiento, construcción, administración, operación, etc. Lo anterior no implica, como lo pretende hacer ver el IDESAN, que el Municipio de Bucaramanga haya sido excluido de responsabilidad en este caso concreto porque, se reitera, los ordinales cuarto y quinto de la parte resolutive de la sentencia apelada no solo declararon la responsabilidad del Municipio y del IDESAN, sino que impartieron órdenes para que la superación de la amenaza y vulneración de los derechos e intereses colectivos sea conjunta y coordinada.

<sup>97</sup> Esto quedó probado en el proceso, comoquiera que el IDESAN suscribió contratos para adelantar actividades de mantenimiento en los tramos 10A y 10B en 2017.



163. Respecto del argumento alegado por el IDESAN, en el que aduce no tiene potestad para cumplir la orden de la sentencia de primera instancia, en la medida que el Comité Directivo es quien define las obras que se deben ejecutar, la Sala considera que no es de recibo, en tanto según lo establecido en el Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016, el IDESAN es quien “[...] *adelanta las actividades necesarias relacionadas con los estudios, diseños y ejecución de las obras requeridas de construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento, el recaudo de peajes, así como la operación total de los siguientes tramos viales, que fueron objeto del contrato de Concesión No. 002 de 2006, **incluyendo las nuevas obras que se identifiquen como prioritarias por el Comité Directivo [...]***” [destacado fuera del texto original].

164. Así, como los tramos 10A y 10B sí fueron entregados al IDESAN por hacer parte del Contrato de Concesión No. 002 de 2006, la Sala concluye que el Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander debe ejecutar las obras ordenadas por el *a quo*, toda vez que en el marco de sus competencias le corresponde adelantar las obras nuevas que identifique el Comité Directivo. Esta obligación desvirtúa su señalamiento, y de allí que no se constituye en una razón válida para escudar su competencia.

### **Sobre la atribución de responsabilidad por la vulneración y amenaza de los derechos e intereses colectivos**

165. Acreditada la trasgresión de los derechos colectivos referidos en el acápite *supra*, a título de vulneración y amenaza, la Sala considera que con motivo de la omisión del IDESAN y dada la posición que ostenta para superar la situación vulneradora, se encuentran satisfechos los presupuestos que permiten atribuir la responsabilidad al Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander, con el objeto de que haga cesar la amenaza y la vulneración de los derechos colectivos señalados. Por lo tanto, se confirmará la orden proferida en el ordinal quinto de la sentencia de primera instancia, salvo el término conferido para su cumplimiento como se desarrollará más adelante.

166. No se desconoce que el IDESAN no fue quien adelantó las obras de construcción de los andenes del tramo Palenque – La Salle, comoquiera que, ha quedado probado que fueron realizadas por la Concesionaria Autopistas de Santander S.A. No obstante, atendiendo que es quien –en la actualidad– ostenta las atribuciones para llevar a cabo las adecuaciones de los andenes en la vía precitada, de conformidad con las potestades que le fueron conferidas en el marco



del Convenio Interadministrativo –que no sólo le asignan la responsabilidad de culminar las obras inconclusas, como lo postula en su escrito de apelación– sino que, en realidad, le atribuyen un amplio margen de acción con miras a dar viabilidad al proyecto, para la Sala resulta irrefutable que es quien cuenta con la posibilidad material de superar la amenaza y hacer cesar la vulneración.

167. Adicionalmente, se observa que, aunque el Convenio Interadministrativo se suscribió en el año 2016, a la fecha el IDESAN no ha aportado prueba de la adecuación de los andenes con las losas texturizadas a favor de la población en situación de discapacidad, lo cual confirma su omisión.

### **El valor probatorio de las fotografías**

168. El recurrente se opuso a otorgar valor probatorio a las fotografías aportadas al proceso, para ello sustentó que estas no reúnen los requisitos de georreferencia que ha determinado el Consejo de Estado en su jurisprudencia.

169. Sobre el particular, la Sala observa que, en el fallo de primera instancia, el *a quo* hizo mención de que en el informe adelantado con ocasión de la inspección ocular efectuada el 26 de julio de 2017 se adjuntó material fotográfico.

170. De modo semejante, se advierte que, en la parte considerativa, el Tribunal indicó “[...] es evidente que la institución es la responsable de culminar los trabajos consistentes en la adecuación de los andenes y la incorporación de las losetas texturizadas, actuaciones que hasta el momento no se han llevado a cabo puesto que por medio de las imágenes aportadas visibles a folios 314 a 316 se demuestra la ausencia de las losetas texturizadas dentro del tramo vial del sector Palenque - La Salle [...]”.

171. Visto lo anterior, le corresponde a la Sala señalar que, sobre el valor probatorio de las fotografías, esta Corporación ha indicado que, “[...] para que estas tengan connotación probatoria y puedan ser valoradas conforme a las reglas de la sana crítica, se debe tener certeza de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron tomadas, lo que normalmente se devela a través de otros medios de prueba complementarios [...]”<sup>98</sup>.

172. Al respecto, la Sala constata que la conclusión efectuada por el *a quo* permite evidenciar el valor asignado a las fotografías aportadas con el informe allegado por el Municipio de Girón el 26 de julio de 2017, suscrito por la Secretaria de

<sup>98</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 21 de mayo de 2020, radicado número: 68001-23-33-000-2018-00913-01.



Infraestructura. De lo cual, se logra conocer que estas imágenes fueron registradas el mismo día, con motivo de la visita ocular en la vía que conduce desde el Municipio de Girón hasta el Municipio de Bucaramanga, sentido Girón-Bucaramanga, en el tramo comprendido entre PR72+690 y el PR73+690 ruta 6601 sector Palenque - La Salle.

173. No obstante, se considera que, para llegar a tal conclusión, de manera similar fueron tenidas en cuenta por el *a quo* el resto de pruebas existentes en el proceso. Incluso, el resultado del informe donde se encuentran las fotografías que dan cuenta que los andenes no tienen en sus acabados losetas texturizadas.

174. Por todo lo expuesto, la Sala descarta que la valoración de las fotografías por la primera instancia exceda la potestad del juez popular en la ponderación probatoria de la sana crítica.

#### **La orden que se debe impartir para hacer cesar la amenaza y la vulneración de los derechos e intereses colectivos**

175. En la sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Santander ordenó que en el término de tres (3) meses –contados a partir de la ejecutoria de la decisión– el IDESAN y el Municipio de Bucaramanga, de forma conjunta, deben realizar las adecuaciones de los andenes ubicados en la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón, para lo cual deberán incorporar losetas texturizadas que sirvan de guía para las personas con discapacidad visual.

176. El IDESAN en su recurso de apelación manifestó su inconformidad con el término otorgado para el cumplimiento de la orden y señaló que es insuficiente debido a los trámites administrativos necesarios con el objeto de adelantar las gestiones presupuestales correspondientes, efectuar los estudios previos, seleccionar al contratista y ejecutar la obra.

177. Atendiendo a los argumentos señalados por el recurrente, la Sala encuentra que el término concedido para el cumplimiento de la orden puede resultar muy ajustado, en caso de que a la fecha no se hayan efectuado las obras correspondientes a la adecuación de los andenes con las losas texturizadas. Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia de la Sala, que en asuntos precedentes en los cuales ha realizado consideraciones sobre el particular, ha concedido un lapso superior, como pasa a verse:



178. En sentencia del 5 de octubre del año en curso<sup>99</sup> la Sala confirmó las órdenes proferidas por el Tribunal Administrativo de Bolívar, orientadas a la protección de los derechos e intereses colectivos con ocasión del deterioro en que se encuentra el Parque de la Villa Olímpica en el Distrito de Cartagena, a causa del deterioro de la infraestructura de ese espacio público, la falta de alumbrado público, la inseguridad en la zona y la disposición de residuos que generan contaminación. En esta decisión, entre otras órdenes, la Sala **confirmó el término de dos (2) meses** para que el Distrito de Cartagena **realice las actuaciones administrativas y presupuestales** necesarias para asegurar la restauración del parque Villa Olímpica.

179. En el fallo de 3 de junio de 2022<sup>100</sup> la Sala en protección de los derechos e intereses colectivos vulnerados y amenazados por el abandono de la pista aérea ubicada en el Municipio de Barbosa, le ordenó al ente territorial que en el **término de seis (6) meses**, contados a partir de la notificación de la providencia, **efectúe todas las acciones administrativas, contractuales, presupuestales y jurídicas** que sean necesarias<sup>101</sup> para garantizar la seguridad en la operación área del aeródromo La Esperanza.

180. De lo anterior se desprende que, la Sala ha considerado un término superior a tres (3) meses para que la entidad responsable del cumplimiento de la orden adelante las gestiones administrativas, presupuestales, contractuales pertinentes a fin de adelantar las obras correspondientes para salvaguardar los derechos e intereses colectivos.

181. Expuesta la situación del caso y considerados los antecedentes jurisprudenciales de la Sección Primera *supra*, la Sala -en el *sub examine*- accederá a la ampliación del plazo conferido y para ello modificará la orden, en el sentido de conceder un plazo de doce (12) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, para que el Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN y el Municipio de Bucaramanga efectúen las adecuaciones necesarias de los

<sup>99</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de octubre de 2023, radicación número: 13001-23-33-000-2017-01043-01(AP).

<sup>100</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 3 de junio de 2022, radicación número 25000-23-41-000-2015-00582-01(AP).

<sup>101</sup> Las gestiones del Municipio de Barbosa están encaminadas a: a.- garantizar la franja de pista de por lo menos 30 metros a cada lado del eje, realizar obras de nivelación, acondicionamiento de la franja, poda y mantenimiento. Controlar el ingreso de personas y animales en las áreas de maniobra. b.- Realizar mantenimiento y repavimentación de pista, calle de rodaje y plataforma, obras que se requieren con urgencia para garantizar la seguridad en las operaciones del aeródromo. c.-Efectuar la señalización horizontal de la pista, rodaje y plataforma, pues no cuenta con ningún tipo de señalización. d.-Emplazar las mangaveletas en las dos cabeceras de la pista y las balizas de umbral (triángulos) cumpliendo con la norma en cuanto a distancias y características. e.-Realizar el mantenimiento cerramiento perimetral en los tramos donde se encuentra rota la misma, para garantizar que terceras personas y/o animales penetren áreas restringidas. f.- Remover los obstáculos ubicados en las zonas de seguridad.



andenes ubicados en la vía que comunica el Municipio de Bucaramanga desde el Colegio La Salle hasta los límites con el Municipio de Girón, para lo cual deberán incorporar losas texturizadas que tienen como función servir de guía para las personas en situación de discapacidad visual.

182. Lo anterior, previa coordinación con la Secretaria de Planeación y la Secretaria de Infraestructura de los Municipios de Bucaramanga y Girón.

183. Dentro del término de doce (12) meses, el Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN y el Municipio de Bucaramanga llevarán a cabo las gestiones administrativas y presupuestales en un máximo de cuatro (4) meses y en los ocho (8) meses restantes se adelantará el trámite contractual y la ejecución de las obras.

#### **La condena en costas y las agencias en derecho a favor del demandante**

184. El Tribunal, en el ordinal sexto de la parte resolutive de la sentencia proferida, en primera instancia, condenó en costas de la siguiente forma: “[...] **CONDÉNESE en costas a la parte demandada MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y el IDESAN por ser la parte vencida en el proceso, en favor del actor popular una vez se encuentre ejecutoriada la sentencia, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso. La liquidación se realizará por conducto de la Secretaría de esta Corporación. Las agencias en derecho serán fijadas en auto separado. [...]**”

185. El IDESAN se opuso a la condena en costas y al pago de las agencias en derecho, argumentando que no es la entidad responsable de la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

186. De acuerdo con lo establecido en los artículos 38 de la Ley 472 y 365 de la Ley 1564<sup>102</sup>, esta Corporación<sup>103</sup> ha señalado el criterio objetivo-valorativo de la condena en costas que implica, por una parte, que no se tenga en cuenta el obrar temerario o de mala fe, o si quiera culpable **de la parte demandada**, sino su derrota en el proceso o en recurso que haya propuesto<sup>104</sup>; y, por la otra, la prueba de su

<sup>102</sup> “[...] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, de 12 de julio de 2012 [...]”.

<sup>103</sup> Ver entre otras: i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 13 de diciembre de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicado número 11001-03-24-000-2016-00162-01; ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, C.P. William Hernández Gómez, radicado número 15001-23-33-000-2012-00509-00; iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 12 de diciembre de 2018, C.P. Milton Chaves García, radicado número 25000-23-37-000-2014-01115-01.

<sup>104</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.



causación por el pago de gastos ordinarios del proceso, así como de agencias en derecho<sup>105</sup>.

187. Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación profirió sentencia de 6 de agosto de 2019<sup>106</sup>, en la que unificó lo relacionado con el reconocimiento, la condena y la liquidación de costas en el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, de la siguiente manera:

*“[...] [U]nificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas, así:*

*2.1 El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.*

*2.2 También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya obrado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibidem.*

*2.3 Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código General del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.*

*2.4 Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.*

*2.5 En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que **sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación**, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.*

*Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o*

<sup>105</sup> Al respecto se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 7 de febrero de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, radicado número 05001-23-33-000-2016-00713-01(AP)A.

<sup>106</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, C.P. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 6 de agosto de 2019, núm. único de radicación 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU.



*este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas [...]”.* (Destacado fuera del texto).

188. De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta, por un lado, que el IDESAN sí tiene responsabilidad en la vulneración y amenaza de los derechos e intereses colectivos mencionados; por el otro, que no se presentaron argumentos o fundamentos adicionales contra la decisión de condena en costas; y, por último, que la Sala observa que el actor popular aportó al proceso algunas constancias de gastos<sup>107</sup>: la Sala confirmará el ordinal sexto de la sentencia proferida, en primera instancia, que condenó en costas al Municipio de Bucaramanga y al Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN, por ser la parte vencida del proceso, y en favor del actor popular. La liquidación se realizará en los términos ordenados por el Tribunal Administrativo de Santander y, para el efecto, se deberá tener en cuenta el amparo de pobreza concedido al actor, en sede de primera instancia, y las pruebas que sobre los gastos se aporten al proceso, en los términos de la ley y de la jurisprudencia.

#### ***Respecto al comité de verificación de cumplimiento de la sentencia***

189. Atendido a que el Tribunal, en el caso *sub examine*, en la sentencia proferida, en primera instancia, resolvió en el ordinal séptimo, lo siguiente:

*“[...] SÉPTIMO: INTÉGRESE un comité permanente de verificación conformado por el actor popular, el Personero (a) de Bucaramanga, el Alcalde del mismo Municipio y un representante de la Defensoría del Pueblo para garantizar que las anteriores órdenes sean cumplidas. [...]”.*

190. La Sala considera que debe modificarse la parte resolutive de la sentencia proferida el 18 de septiembre de 2019 por el Tribunal Administrativo de Santander en lo relacionado con la conformación del Comité de Verificación de cumplimiento en el sentido de precisar que el Magistrado Sustanciador del Tribunal deberá presidir el comité de verificación, tal como se precisará en la parte resolutive de la sentencia.

191. Asimismo, en el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional a las autoridades obligadas, el Tribunal Administrativo de Santander, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar

<sup>107</sup> Es importante resaltar que el actor popular, a lo largo del proceso, aportó copia de recibos de caja menor por concepto de pago de copias, como puede verse en el Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Archivo denominado: 3ED\_03CDNOPPALFLS182A287(.PDF) NroActua 2, folios 10 y 100.



su cumplimiento, lo que incluye todas las ordenes de la sentencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

### Conclusiones

192. La Sala concluye que no hay lugar a declarar probada ninguna de las excepciones alegadas por el Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 472.

193. La Sala considera que está probado que los andenes ubicados en el tramo comprendido entre PR72+690 y el PR73+690 ruta 6601 sector Palenque - La Salle, en la vía que comunica al Municipio de Bucaramanga con el Municipio de Girón, se encuentran en buen estado, pero no cuentan con losas texturizadas, ni guías de orientación o patrones de alerta. En tal sentido, la Sala concluye que en el presente caso se configura la vulneración de los derechos: i) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y, ii) a la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes, en especial de la población en situación de discapacidad visual. A su vez, está acreditada la amenaza del derecho al acceso a la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad.

194. La Sala considera que el Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN es competente para readecuar los andenes conforme a la normativa que exige el uso de losas texturizadas, en favor de la población en situación de discapacidad visual. Ello, por cuanto, en el marco del Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016, se le asignó la responsabilidad de “[...] **asumir la administración y las intervenciones que se deriven del objeto del convenio sobre la infraestructura vial, con cargo a los recursos que ingresen durante la vigencia [de este] al encargo fiduciario, así como adelantar por su cuenta y riesgo la operación total de la infraestructura vial (...) por los corredores viales [destinados] al desarrollo del convenio [...]**”<sup>108</sup>.

195. La Sala considera que en el caso concreto se confirmará la orden sobre la condena en costas y el pago de las agencias en derecho a favor del demandante. No obstante, se advierte que, para su tasación, se deberá tener en cuenta el amparo de pobreza concedido al actor en primera instancia.

<sup>108</sup> Obligaciones del IDESAN establecidas en el Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016.



196. La Sala considera que modificará la conformación del Comité de Verificación, en el sentido de precisar que el Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Santander debe presidirlo.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

### III. RESUELVE

**PRIMERO: MODIFICAR** los ordinales cuarto, quinto y séptimo de la sentencia de 18 de septiembre de 2019 por el Tribunal Administrativo de Santander, por las razones expuestas en la parte motiva, los cuales quedarán así:

*“[...] **CUARTO: DECLÁRESE** que los derechos colectivos i) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y, ii) a la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes, en especial de la población en situación de discapacidad visual, han sido vulnerados por el Municipio de Bucaramanga y por el Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión. A su vez, que el derecho iii) al acceso a la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad ha sido amenazado por el Municipio de Bucaramanga y por el Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander IDESAN, según lo considerado en esta providencia.*

***QUINTO: ORDÉNESE** al Alcalde del Municipio de Bucaramanga y al representante legal del Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander - IDESAN que, en caso de que a la fecha no lo hayan efectuado, realicen las adecuaciones en los andenes ubicados en el tramo 10, sector Palenque - La Salle, en la vía que comunica al Municipio de Bucaramanga con el Municipio de Girón, para lo cual deberán incorporar losetas texturizadas que sirven de guía para las personas en situación de discapacidad visual. Lo anterior, previa coordinación con la Secretaria de Planeación y la Secretaria de Infraestructura de los Municipios de Bucaramanga y Girón.*

*Para efectos de lo anterior, se otorga un plazo de doce (12) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

*[...]*

***SÉPTIMO: INTÉGRESE** un comité de verificación de cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia proferida, en primera instancia, y en esta providencia, en el cual participarán, el Magistrado Sustanciador del Tribunal, quien lo presidirá, las partes y el Agente del Ministerio Público [...].”*

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia de 18 de septiembre de 2019 por el Tribunal Administrativo de Santander, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: REMITIR** copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472.



**CUARTO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Santander, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Presidente  
Consejero de Estado

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la Sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.



## JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA

Bucaramanga, veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

### SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

<b>EXPEDIENTE:</b>	680013333001-2022-00138-00
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
<b>DEMANDANTE:</b> <b>Canal Digital apoderado:</b>	JAIME ORLANDO MARTÍNEZ GARCÍA <a href="mailto:derechoshumanosycolectivos@hotmail.com">derechoshumanosycolectivos@hotmail.com</a> ;
<b>DEMANDADO:</b> <b>Canal Digital apoderado:</b>	MUNICIPIO DE PIEDECUESTA <a href="mailto:notijudicial@alcaldiadepiedecuesta.gov.co">notijudicial@alcaldiadepiedecuesta.gov.co</a> ; <a href="mailto:nidiaconsuelojaimed@hotmail.com">nidiaconsuelojaimed@hotmail.com</a> ;
<b>VINCULADO:</b> <b>Canal Digital apoderado:</b>	URBANIZACIÓN LA RIOJA P.H. <a href="mailto:riojaconjuntoresidencial@gmail.com">riojaconjuntoresidencial@gmail.com</a> ; <a href="mailto:marcelitaa27@hotmail.com">marcelitaa27@hotmail.com</a> ;

Procede el despacho a proferir fallo de primera instancia en el asunto de la referencia.

#### I.- LA DEMANDA.

##### A.- Pretensiones.

En síntesis, son las siguientes:

El actor popular busca que se declare que el MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, vulneró los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la libertad de locomoción, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, la seguridad y salubridad pública, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y como consecuencia de ello, se le ordene al referido ente territorial<sup>1</sup>:

1. Realizar las obras civiles necesarias para la construcción del pompeyano y/o porción faltante, las obras civiles inmersas a la construcción solicitada y la instalación de losetas texturizadas guías de alerta, frente y en la parte exterior -espacio público- en todo su mismo ancho para conectar los 2 extremos de acceso a los parqueaderos con el andén colindante al mismo nivel y altura del existente frente y en la parte exterior al acceso a los parqueaderos privados internos de la edificación ubicado en la calle 3 AN - No. 8-150 Conjunto Residencial La Rioja P.H. del Municipio de Piedecuesta; asimismo rendir informe escrito respecto del cumplimiento de la sentencia al momento de terminar las obras.
2. Se condene en costas a la parte demandada.

#### B. Hechos.

1. El actor señala que, el Municipio de Piedecuesta no ha aplicado las disposiciones normativas que regulan lo concerniente al diseño y construcción de andenes, para la integración social, acceso y tránsito seguro de las personas en alguna situación de discapacidad física, según lo previsto en la Ley 361 de 1997 y el Decreto Reglamentario No. 1538 de 2005, al no construir el POMPEYANO y/o PORCIÓN DE ANDÉN FALTANTE, en todo el ancho para conectar los 2 extremos de acceso a los parqueaderos con el andén colindante al mismo nivel y altura del existente frente y en la parte exterior -espacio público- al acceso a los parqueaderos privados internos de la edificación ubicado en la 3 AN - No. 5-150 Conjunto Residencial La Rioja P.H. de dicho municipio, conforme las normas de

<sup>1</sup>archivo1, actuación 2 de SAMAI.

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

diseño y construcción de andenes, configurando barreras arquitectónicas que vulneran los derechos de las personas en situación de discapacidad visual.

2. Indica que radicó el derecho de petición como requisito de procedibilidad ante el Municipio de Piedecuesta, sin que haya realizado ninguna obra de remodelación, adecuación o constructiva para solucionar la presente problemática y dar cumplimiento a la Ley 361 de 1997 y el Decreto 1538 de 2005.

### **C. - Derechos colectivos vulnerados y requisito de procedibilidad.**

Según se señala en el libelo introductorio, se encuentran vulnerados, transgredidos o amenazados principalmente los siguientes derechos e intereses colectivos:

d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;

j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;

g) La seguridad y salubridad pública; y

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.

De otra parte, en el plenario en el archivo 1, actuación 2 de SAMAI, se observa el derecho de petición que el actor popular elevó el 27 de enero de 2022 al Municipio de Piedecuesta, con el objeto que se adoptaran las medidas necesarias para el goce del espacio público en condiciones óptimas para las personas con discapacidad visual.

## **II.- TRÁMITE PROCESAL.**

La demanda se presentó el 2 de junio de 2022 (archivo 1, actuación 2 de SAMAI) y se admitió el 4 de agosto de 2022, ordenado la vinculación del Conjunto Residencial La Rioja (archivo 10, actuación 9 de SAMAI); una vez notificado, el Municipio de Piedecuesta contestó la demanda.

Posteriormente se realizó audiencia de Pacto de cumplimiento declarándose fallida y se decretaron las pruebas solicitadas<sup>2</sup>; cerrada la etapa probatoria se ordenó correr traslado para alegar de conclusión. De este trámite se destaca:

### **A.- Contestación de la Demanda.**

1. El **MUNICIPIO DE PIEDECUESTA**<sup>3</sup>, a través de apoderada judicial debidamente constituida contestó la demanda, precisando que no está vulnerando los derechos e intereses colectivos de la población de discapacidad, en razón a que no está debidamente acreditado dentro del plenario, así como tampoco de los elementos probatorios allegados al proceso se puede corroborar tal situación, por el contrario de las visitas realizadas a la locación se advierte que si bien no existen pompeyanos en la zona, aquella no representa un peligro inminente para los peatones, ni para la población en condición de discapacidad.

Indica que, si bien debe acatarse lo dispuesto en el ordenamiento interno y externo en aras de facilitar la accesibilidad y movilidad de las personas con movilidad reducida, lo cierto es que, esto es un proceso que debe darse de manera progresiva y en ese sentido no puede pretenderse que de manera inmediata y con criterio de temporalidad inamovible se comine a la administración a ajustar toda la infraestructura pública a las necesidades de la población en condición de discapacidad toda vez que al tratarse de obras que demandan en muchos casos la asunción de altas apropiaciones presupuestales, se requiere de una implementación paulatina conforme a las necesidades más perentorias y partiendo de criterios de priorización determinados.

<sup>2</sup> archivo 46, actuación 38 de SAMAI.

<sup>3</sup> archivo 16, actuación 14 de SAMAI

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

Manifiesta que, al no cumplirse en el presente caso los requisitos legalmente establecidos para la construcción de una obra como lo es un pompeyano -el cual no cuenta con un adecuado estudio técnico que permita orientar su viabilidad-, no se observa que exista la necesidad, así como tampoco la urgencia o premura para intervenir el sector en la medida que no se vislumbra riesgo alguno para los peatones que transitan por el sector específico sobre todo porque no se observa que exista limitación alguna de la movilidad de aquellos y además porque el sector cuenta con demarcación de cebras peatonales y rampa para el tránsito con personas en condición de discapacidad, con andenes o franjas peatonales que cumplen con los anchos mínimos y loseta texturizada guía y alerta.

Precisa que, el Municipio a fin de atender las necesidades de la población en general y en aras de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos constitucionales de locomoción y de realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, de manera progresiva y atendiendo criterios de priorización del manejo y la disposición de recursos públicos, se encuentra adelantando dentro del marco de sus atribuciones y acatamiento del plan de desarrollo un proyecto macro con el fin de: i) adelantar labores tendientes a la adecuación, mejoramiento y mantenimiento de andenes, (ii) realizar obras para personas con discapacidad, y (iii) adecuación de barandas de seguridad.

Reitera que, no se observa una conducta omisiva por parte del Municipio respecto de los derechos y garantías constitucionales de la población de discapacidad y demás población en general, en la medida que la entidad territorial ha venido actuando en ejercicio de sus competencias y conforme a la disponibilidad de recursos, implementando mecanismo para garantizar una adecuada movilidad y locomoción de las personas en la jurisdicción territorial, sin perder de vista que el Municipio es de segunda categoría, con ingresos limitados en comparación con otras entidades territoriales como las de categoría especial o de primera.

Advierte que, si bien en la administración municipal se erige como la autoridad competente en aras de salvaguardar el espacio público en ejercicio del poder de policía y demás atribuciones normativas aplicables al caso en concreto, lo cierto es que cuando se está ante el actuar de terceros que desconocen la normatividad urbanística, serían estos los que eventualmente serían llamados a responder por sus actuaciones que permitan restituir la zona de interacción social indebidamente ocupada, admitir lo contrario es soslayar las responsabilidades de terceros.

Finalmente solicitó la vinculación al presente trámite al Conjunto Residencial la Rioja – P.H. y negar las pretensiones de la demanda de cara a que la administración municipal no ha vulnerado derecho o interés colectivo alguno y en consecuencia no se condene en costas a la parte accionante.

Propuso medios exceptivos denominados: “INEXISTENCIA DE VULNERACION A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS INVOCADOS” e “INEXISTENCIA DE VIABILIDAD DE LA CONDENA EN COSTAS”.

2. El **CONJUNTO RESIDENCIAL LA RIOJA P.H.** no contestó la demanda dentro de la oportunidad establecida en la ley.

### **B.- Alegatos de Conclusión.**

1. La **PARTE ACTORA**<sup>4</sup>, en el término de la ley recorrió el traslado para alegar de conclusión, advirtiendo que el ente territorial desde que conoció la presente acción le dio una connotación al objetivo y las pretensiones que no corresponde, en razón a que en el presente proceso nunca se solicitó la construcción de un reductor de velocidad de manzana a manzana atravesando la calzada vehicular de todo el sector, lo peticionado es la construcción del andén faltante -pompeyano- a lo largo de todo el andén frente y anexo al andén por la parte exterior del conjunto residencial vinculado.

<sup>4</sup> archivo 83, actuación 63 de SAMAI.

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

Adicionalmente, ratifica los argumentos expuestos en la demanda, precisando en esta oportunidad que:

- Conforme al informe técnico de fecha 28 de febrero de 2022, quedó plasmado en éste la vulneración de los derechos colectivos denunciados en el derecho de petición y posteriormente en el escrito de la demanda, confirmando dichas violaciones.
- Si bien la Ley 361 de 1997, impuso a los propietarios de los inmuebles que no cumpliera con los requisitos de ser un andén continuo, un andén sin interrupciones por gradas o altibajos, un andén en todo su largo con la misma altura, un andén sin barreras arquitectónicas, un andén sin huecos o toboganes, la adecuación de los andenes, después de 20 años como en el presente caso, no se ha adecuado, incumpliendo la orden del legislador dada en el año 1997 y con ello vulnerando los derechos colectivos de los peatones.
- No existe ley alguna, decreto, plan de ordenamiento territorial del municipio norma alguna, articulado o parágrafo que autorice interrumpir los andenes frente a los accesos vehiculares a las edificaciones como en el presente caso.
- El ente territorial accionado no programó ninguna intervención en el sitio de los hechos, así como tampoco requirió al representante legal de la propiedad horizontal y/o constructor para exigirle la construcción del andén de forma continua sin dejar gradas, columbiones, toboganes en el andén exterior frente al acceso vehicular del conjunto residencial, andén que hace parte a la red de andenes del municipio.
- El Municipio de Piedecuesta no ha iniciado ningún proceso administrativo, así como tampoco policivo contra el propietario del inmueble y dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 361 de 1997 y el Decreto Nacional 1538 de 2005 así como tampoco, ha remitido ninguna acta de visita de obra.
- La entidad territorial accionada ha realizado una inadecuada interpretación de los decretos, leyes y normas técnicas colombianas, toda vez que el legislador ha refrendado todas las disposiciones legales dirigidas a establecer la forma en cómo se deben construir los andenes localizados en el espacio público, por tanto, cualquier interpretación contraria va en contravía de los derechos colectivos de las personas con capacidades disminuidas como lo son las personas con discapacidad visual y física tanto temporal como permanente.

Conforme a lo antes expuesto, solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda y se condene en costas y agencias en derecho.

2. El **MUNICIPIO DE PIEDECUESTA**<sup>5</sup>, dentro de la oportunidad procesal recorrió el término de traslado, ratificando los argumentos de defensa expuestos, precisando que no se observa afectación alguna a los derechos e intereses colectivos invocados, bajo el entendido que el hecho de no estar construido el pompeyano y/o porción de andén faltante en el sector objeto de litis, no implica que la administración municipal esté causando una afectación a los derechos e intereses colectivos deprecados, toda vez que no observa en el plenario un estudio técnico que advierta la necesidad o el cumplimiento de los requisitos para la ejecución de una obra de infraestructura de esa naturaleza, al tiempo que no se vislumbra riesgo alguno para los peatones que transitan por ese sector específico, máxime cuando no se evidencia la existencia de una limitación total o parcial de la movilidad de las personas con movilidad reducida y adicionalmente el sector cuenta con demarcación de cebras peatonales, rampla para el tránsito de personas en condición de discapacidad, cuenta con andenes o franjas peatonales que cumplen con los anchos mínimos y un reductor de velocidad sobre la calle 3 AN diagonal al Conjunto La Rioja.

Resalta que, el acceso al Conjunto Residencial La Rioja ubicado en la calle 3 AN No. 8 – 150 corresponde es un acceso al predio, al cual los vehículos entran para su ingreso y/o

<sup>5</sup> archivo 79, actuación 61

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

salida deben detener el vehículo a la espera de la apertura de puertas, con lo que la velocidad inicia de cero o llega a cero al realizar el PARE en cada una de las maniobras.

Indica que, bajo el criterio del manual de señalización adoptado mediante la Resolución 1885 de 2015, la implementación de pompeyanos, corresponde a un dispositivo para la reducción de la velocidad en vías, el cual requiere siempre de un estudio de ingeniería de tránsito que demuestre la convivencia de su instalación y el tipo de resalto a utilizar, dicho estudio debe contener mínimo un estudio de volúmenes y composición vehicular, estudio de volúmenes peatonales, estudio de velocidades, análisis de diseño geométrico, análisis de siniestralidad y determinación del sitio de ubicación del resalto, estudio que la parte actora no aporta al proceso en aras de sustentar sus pretensiones.

Concluye señalando que, la inexistencia de pompeyanos no implica la vulneración de los derechos e intereses colectivos de los transeúntes ni de las personas en condición de discapacidad en la medida que: (i) no se observa necesidad ni el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una obra de infraestructura de esa naturaleza al tiempo que, (ii) no se vislumbra riesgo alguno para los peatones que transitan por ese sector en específico, máxime porque no se observa que exista una limitación de movilidad de aquellos, (iii) no se percibe la existencia un riesgo inminente para la integridad de los transeúntes toda vez que los vehículos en el sector no alcanzan velocidades por encima de los 0 Km/h, máxime cuando en el sector se cuenta con un reductor de velocidad sobre la calle 3 AN diagonal al conjunto cerrado en mención.

3. El **CONJUNTO RESIDENCIAL LA RIOJA**<sup>6</sup>, recorrió el traslado, señalando que el Conjunto siempre ha estado presto a velar por los intereses colectivos incoados por el actor popular, tan es así que en la audiencia de pacto de cumplimiento la copropiedad ofreció la implementación de una señalización con las especificaciones técnicas a que hubiere lugar si a bien lo consideraba este estrado judicial.

Por otra parte, indica que el administrador de la copropiedad elevó petición el 16 de junio de 2023, a través de la cual le solicitó al Municipio de Piedecuesta arreglos de alumbrado público, poda de árboles y arreglo de losetas, petición que va encaminada a dar respuesta a lo pretendido en la presente acción popular, sin embargo, a la fecha la respuesta del ente territorial se dio para indicar que sería direccionada al área encargada.

Finalmente, precisa que es evidente que si existe algún tipo de vulneración o amenaza de los derechos colectivos debe recaer si hubiere lugar a ello en contra del Municipio de Piedecuesta como quiera que el punto de litis se encuentra en el espacio público, por tanto, solicita exonerar de todo tipo de responsabilidad.

4. La **DEFENSORIA DEL PUEBLO** y la Representante del **MINISTERIO PÚBLICO**, guardaron silencio.

### **III.- CONSIDERACIONES.**

#### **A.- Decisión de Excepciones.**

Las excepciones denominadas "INEXISTENCIA DE VULNERACION A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS INVOCADOS" e "INEXISTENCIA DE VIABILIDAD DE LA CONDENA EN COSTAS", propuestas por el Municipio de Piedecuesta se decidirán conjuntamente con el fondo del asunto, pues para su determinación se hace necesario el análisis de las cargas obligacionales que eventualmente están siendo desconocidas con base en los hechos que denuncia el actor popular y el material probatorio recaudado.

#### **B.- Problema jurídico.**

Corresponde determinar si el Municipio de Piedecuesta y la parte vinculada Conjunto Residencial La Rioja, infringieron los derechos colectivos invocados en la demanda, al no construir el POMPEYANO y/o PORCIÓN DE ANDÉN FALTANTE, en todo el ancho para conectar los 2 extremos de acceso a los parqueaderos con el andén colindante al mismo

<sup>6</sup> archivo 81, actuación 62 de SAMAI.

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

nivel y altura del existente frente y en la parte exterior -espacio público- al acceso a los parqueaderos privados internos de la edificación ubicada la calle 3 AN - No. 8 -150 Propiedad Horizontal Conjunto Residencial La Rioja de dicho Municipio.

### **C. Marco Jurídico y Jurisprudencial.**

#### **1. Del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos.**

Tanto en el artículo 88 de la Constitución Política como en la Ley 472 de 1998, se prevé la posibilidad de ejercer la acción popular para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando ya alguna de esas situaciones se haya consolidado.

La acción popular, en consecuencia, viene a constituir el medio procesal expedito para la protección de intereses y derechos colectivos como los referidos por el actor, tal y como se desprende del tenor del artículo 2° de la Ley 478 de 1998.

En relación con esta acción constitucional precisa la jurisprudencia<sup>7</sup>:

*“Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando ellos actúen en desarrollo de funciones administrativas.*

*Cabe señalar que tales derechos e intereses colectivos, a términos de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 4 de la citada ley, no son únicamente los relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicas, la moralidad administrativa, el ambiente y la libre competencia económica, ni tampoco los enunciados en el artículo 4° de la ley 472 de 1998, sino también los definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados internacionales celebrados por Colombia, según lo dispuesto en el inciso penúltimo de esa misma norma.*

*Ahora bien, aunque con este mecanismo de defensa judicial se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos, no significa que el mismo pueda ejercerse para lograr la reparación, bien sea individual o colectiva, del daño que ocasione la acción u omisión de las autoridades o de los particulares, por cuanto para ello el constituyente y el legislador han previsto otro tipo de acciones, como por ejemplo, las acciones de grupo del artículo 88 constitucional, desarrolladas por la Ley 472 de 1998, y la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo”.*

#### **2. De los Derechos Colectivos.**

Han sido definidos por el H. Consejo de Estado, en los siguientes términos<sup>8</sup>:

*“Son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los Derechos de la comunidad y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los Derechos Subjetivos previamente definidos por la ley, pues para los segundos el legislador ha previsto sus propias reglas de juego; en cambio, para los intereses colectivos, sólo con la expedición de la Ley 472 reguló en forma general dicha acción, la cual no se limitó únicamente a consagrar principios generales, sino que le otorgó al Estado y a los ciudadanos instrumentos efectivos para convivir dentro de un entorno ecológico sano.*

*En efecto, estos intereses se afectan de manera homogénea a la comunidad, pero la titularidad de la acción cuyo propósito es volver las cosas al estado de normalidad la tiene cualquier persona, no obstante que podrá ser ejercida por un grupo determinado de personas a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, violado por la acción de los particulares o por el poder público (...).”*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Germán Rodríguez Villamizar; sentencia del 6 de octubre de 2005, radicación 1480.

<sup>8</sup> Consejo de Estado –Sección Primera, C.P. Jesús Carrillo Ballesteros, providencia de 24 de agosto de 2002. Rad. AP-056.

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

### 3. El Uso y Goce del Espacio Público.

En cuanto a ello, existe normativa constitucional y legal que regula tanto los derechos como los deberes que conlleva la utilización del espacio público, entre lo que cabe resaltar que:

*“Conforme lo establece el artículo 82 de la Constitución Política, corresponde al estado velar por la “integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. Así mismo, el artículo 313 de la Carta entre las funciones de los Concejos Municipales, señala la de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fijela ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”.*

*Consecuente con lo anterior el artículo 315 de la Carta, dentro de las atribuciones de los alcaldes, en su calidad de primera autoridad de policía en el área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales y legales y las que expida el Concejo Municipal correspondiente.*

*De lo anterior se concluye que sin lugar a dudas corresponde a los alcaldes velar porque se respeten las normas relativas a la protección y goce del espacio público”<sup>9</sup>.*

Lo anterior no exculpa a los particulares que incumplen los lineamientos que conforman la protección del espacio público, puesto que en igual medida tendrán que responsabilizarse de las conductas que hayan desplegado, pues: *“el trastorno del espacio público ocasionado por un particular o por la actuación de autoridades no competentes, puede llegar a vulnerar no solo derechos constitucionales individuales de los peatones y aspiraciones colectivas de uso y aprovechamiento general, sino también la percepción de la comunidad respecto de las áreas a las que tiene acceso libre y a las que no lo tiene.”<sup>10</sup>*

Así, el concepto de espacio público es amplio y contempla varios criterios que lo integran para lo cual se puede acudir a su determinación en la sentencia SU-360 de 1999<sup>11</sup>:

*“(…) En el uso o administración del espacio público, las autoridades o los particulares deben propender, no sólo por la protección de la integridad del mismo y su destinación al uso común, sino también, -atendiendo el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos-, por facilitar el adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a estos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad.”*

Por tanto, el afectar el uso y disfrute del espacio público, conlleva a la perturbación de la libertad de locomoción de los ciudadanos, es por ello que: *“Las reglas diseñadas para la preservación del espacio público, desde que sean razonables, no pueden ser consideradas como un impedimento para la libertad de las personas sino la base misma de esa libertad, extendida y articulada para todos. En consecuencia, los ciudadanos deben sujetarse a los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento del espacio público, como parte de su responsabilidad con la comunidad y de sus deberes constitucionales”<sup>12</sup>.*

Por esto, se debe propender a la protección y salvaguarda del disfrute de los espacios de uso público desde una perspectiva en el que también se responsabilice el ciudadano con los deberes que a su cargo tiene para no afectar el interés general sobreponiendo el particular.

### 4. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

El derecho colectivo en mención está íntimamente relacionado con el derecho a la libertad de locomoción, tal y como lo ha consagrado la H. Corte Constitucional, al indicar que<sup>13</sup>:

<sup>9</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, C.P.: JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE, Bogotá D.C. Julio 27 de 2001, Rad.: 25000-23-25-000-2000-0189-01(AP-116).

<sup>10</sup> Corte Constitucional sentencia T-900-99

<sup>11</sup> Corte Constitucional Sentencia SU-360 de 1999.

<sup>12</sup> Corte Constitucional Sentencia T-364-99

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Magistrado Ponente: ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO – Sentencia del 19 de diciembre de 2019, radicación: T- 621/19.

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

*“(…) el derecho a la libertad de locomoción de personas en [situación] de discapacidad supone un esfuerzo mancomunado del Estado, los particulares que prestan un servicio público y la sociedad en general –en aplicación del principio de solidaridad establecido en el artículo 95 CP – de suprimir las barreras arquitectónicas, físicas, en el transporte, vías y espacio público, para que en condiciones de igualdad se brinde accesibilidad a las personas que se encuentran en situación de discapacidad”.*

## **5. La seguridad y salubridad pública.**

Respecto a este, el H. Consejo de Estado ha señalado que<sup>14</sup>:

*“(…) El derecho colectivo la seguridad pública, es reconocido como un concepto que envuelve el orden público como obligación del Estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan a la comunidad desarrollar su vida. Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas (…).”*

## **6. La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos.**

En relación con esta clase de derecho, es preciso traer a colación que el H. Consejo de Estado hizo un desarrollo al núcleo esencial del derecho a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, indicando que este derecho implica la necesidad de proteger la adecuada utilización y transformación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen de forma arbitraria en contravención de los planes de ordenamiento o instrumentos que hagan sus veces.

Se resaltan aspectos esenciales que comprenden el aludido derecho:

- El respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad.
- Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público y la calidad de vida de los demás habitantes.
- Atención de los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común.

## **7. De la Competencia para la protección del espacio urbano de uso público a cargo de las autoridades públicas.**

La protección, recuperación, desarrollo y gestión del espacio público responden al principio de planeación urbanística acorde con los Planes de Ordenamiento Territorial<sup>15</sup> y a los planes que la Ley ha denominado como de recuperación del espacio público y de movilidad que están a cargo de los Municipios y Distritos.

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.

<sup>14</sup> Consejo de Estado – Sala Contenciosa Administrativa – Sección Primera, Consejera Ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ - Sentencia No. 68001-23-15-000-2003-00765-01 (AP) del 9 de junio de 2011.

<sup>15</sup> En el Decreto 1504 de 1998 se contempló expresamente en su artículo 7 que “El espacio público es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial”.

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

A nivel territorial, compete a los Municipios garantizar la libre y segura circulación tanto peatonal como vehicular por las respectivas zonas, de conformidad con su particular reglamentación y como función del Concejo Municipal el numeral 7° artículo 313 de la Constitución Política le da la de reglamentar los usos del suelo, y dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Así, es al Municipio a través del Concejo Municipal, a quien le compete fijar las reglas relacionadas con la actividad urbanizadora y los criterios con arreglo a los cuales la Administración, por medio de las oficinas o dependencias de Planeación, señalan las áreas del suelo que constituyen espacio público.

Por su parte, el artículo 315 de la Carta dispone en sus numerales 1, 2, 3, 5 y 8 que el Alcalde es la primera autoridad de policía del Municipio, y le corresponde cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos, dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar la prestación de los servicios a su cargo, presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, etc. y colaborar con el Concejo para el buen desempeño de las funciones a cargo del municipio.

#### **D. Caso en Concreto.**

En el caso bajo estudio, el actor popular endilga responsabilidad al Municipio de Piedecuesta, advirtiendo que éste omitió la construcción del pompeyano y/o porción andén faltante, en todo el ancho para conectar los dos extremos de acceso a los parqueaderos con el andén colindante al mismo nivel y altura del existente frente y en la parte exterior - espacio público- al acceso a los parqueaderos privados internos de la edificación ubicado en la calle 3 AN - No. 8 -150 Propiedad Horizontal Conjunto Residencial La Rioja, conforme las normas de diseño y construcción de andenes establecido en la Ley 361 de 1997 y Decreto Reglamentario núm. 1538 de 2005.

El Municipio argumenta su defensa alegando que, no se configura la vulneración de los derechos invocados por el actor, pues el hecho de no estar construido el pompeyano y/o porción de andén faltante en el sector objeto de litis, no implica que la administración municipal esté causando una afectación a los derechos e intereses colectivos de las personas con discapacidad, toda vez que no observa en el plenario un estudio técnico que advierta la necesidad o el cumplimiento de los requisitos para la ejecución de una obra de infraestructura de esa naturaleza, al tiempo que no se vislumbra riesgo alguno para los peatones que transitan por ese sector específico.

A su turno, la Propiedad Horizontal Conjunto Residencial La Rioja Jorge IV, precisa que la responsabilidad de adecuación del andén objeto de controversia es de competencia del ente territorial, quien constitucional y legalmente es el obligado a la protección del espacio público.

En ese orden de ideas y con el fin de esclarecer los hechos que motivaron la presente acción constitucional, obra en el expediente el siguiente material probatorio:

1. Derecho de petición presentado por el actor popular el 27 de enero del año 2022 ante el Municipio de Piedecuesta – Oficina de Planeación Municipal – Secretaría de Gobierno Municipal, a través del cual solicitó a la entidad territorial la realización de obras civiles, construcciones necesarias y adecuaciones constructivas para la construcción del pompeyano faltante en el acceso a los parqueaderos que acceden al inmueble ubicado en la Calle 3 AN No. 8 – 150 de la entidad territorial en mención, tal y como lo establece el artículo 52 de la Ley 361 de 1997<sup>16</sup>.
2. Oficio No. RE: 8546 del 28 de febrero de 2022, a través del cual el Municipio de Piedecuesta respondió<sup>17</sup> el derecho de petición presentado por el actor popular, señalando:

<sup>16</sup> archivo 1, actuación 2 de SAMAI.

<sup>17</sup> archivo 1, actuación 2 de SAMAI.

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

*"(...) Según inspección técnica se pudo evidenciar que en el C.R LA RIOJA -P.H. El pompeyano no cumple con la norma, no da continuidad al andén, no cumple con la franja podo táctil en su totalidad ni existe la franja demarcadora para que las personas de baja visión tengan tiempo para detenerse antes de llegar al borde del andén. De tal modo, los andenes se encuentran en malas condiciones lo que hace que el peatón deba tener precaución al momento de transitar por allí. (...)" (Subraya fuera de texto).*

Con el oficio allegó el siguiente registro fotográfico del lugar objeto de litigio:



3. Oficio No. 1442-023 del 20 de junio del año 2023 a través del cual la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Piedecuesta, precisó<sup>18</sup>:

*"(...) se procedió a realizar visita de inspección ocular el día 28 de junio de 2023 en la Calle 3 AN No. 8 – 150 CONJUNTO RESIDENCIAL LA RIOJA del Municipio de Piedecuesta, referente a si "existe o no POMPEYANO".*

En dicha visita se observó que no existe **POMPEYANO**, pero si existe un reductor de velocidad en la calle 3 AN diagonal al conjunto cerrado en mención.

*"(...)*

- 1.1. *La medida de la vía vehicular es de 6,02 metros en todo su ancho que permite el ingreso de vehículos, motos y bicicletas al acceso a los parqueaderos privados internos de la edificación para uso de los residentes, visitantes y/o usuarios.*
- 1.2. *No se observa ningún POMPEYANO Y/O porción faltante de andén (...).*

*Con respecto a los LOSETAS TEXTURIZADAS GUIAS DE ALERTA, se evidenció que no existe en el andén, por lo tanto, no cumplen con los lineamientos: "Decreto 1538 de 2005, Artículo 7, Accesibilidad al espacio público y la norma técnica colombiana NTC 5610 en el numeral 5 requisitos, 5.1.1. generalidades que explica que las señales podo táctiles deben ser fácilmente detectables con respecto a la superficie circundante o adyacente por sus perfiles táctiles planteados y deben contrastar por el color entre los distintos tipos de señales podo táctiles y en el*

<sup>18</sup> archivo 70, actuación 52 de SAMAI.

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

entorno (...).

- 1.3. El conjunto residencial LA RIOJA se encuentra ubicado aproximadamente 55.78 mts desde la portería de ingreso de vehículos y personas al ingreso de vehículos del centro comercial de La Cuesta.
- 1.4. Según el administrador del Conjunto residencial el señor JAIME GARCIA MORENO identificado con Cédula de ciudadanía No. 91.348.413 de Piedecuesta, existe un aproximado de 800 personas sin discriminar sexo ni edad en 242 casas.
- 1.5. Actualmente el municipio de Piedecuesta no cuenta con un MANUAL DEL ESPACIO PUBLICO, por lo tanto, se deberán cumplir con los siguientes lineamientos: "Decreto 1538 de 2005, NTC 5610 "ACCESIBILIDAD AL MEDIO FISICO, SEÑALIZACIÓN PODOTACTIL", NTC 4143 "ACCESABILIDAD AL MEDIO FISICO, EDIFICIOS Y ESPACIOS PÚBLICOS URBANOS, RAMPAS FIJAS ADECUADAS Y BÁSICAS (...)".

Con la comunicación se allegó el siguiente registro fotográfico del lugar objeto de litigio:



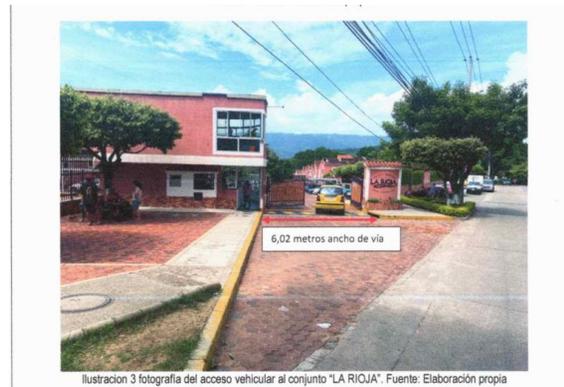
4. Informe de Visita Técnica - Inspección Ocular realizada por la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Piedecuesta el 28 de junio de 2023<sup>19</sup>, a través el cual se advirtió la no existencia de *pompeyano* y/o *porción faltante* en el andén ubicado en el ingreso a los parqueaderos de la Propiedad Horizontal Conjunto Residencial La Rioja de la entidad territorial en mención.

Con el informe se allegó el siguiente registro fotográfico del lugar objeto de litigio:

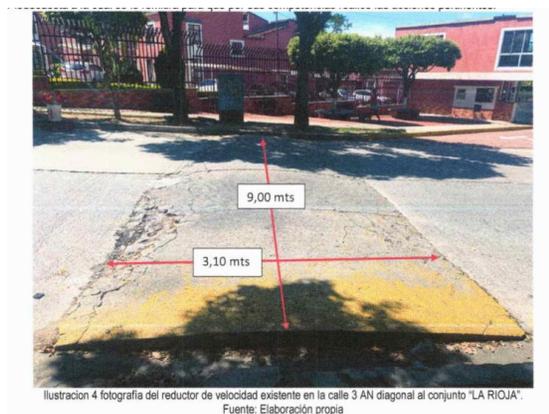
<sup>19</sup> archivo 70, actuación 52 de SAMAI.

RADICADO:  
MEDIO DE CONTROL:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:

680013333001-2022-00138-00  
PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS



Respondiendo al punto 1.1 : En la visita ocular realizada el día 28 de junio 2023, se observó que la medida de la vía vehicular es de **6,02 metros** en todo su ancho que permite el ingreso de vehículos, motos y bicicletas al acceso a los parqueaderos privados internos de la edificación para uso de sus residentes, visitantes y/o usuarios.





5. A través del Oficio No. 1294 – 2023 del 11 de julio de 2023, el Secretario de Infraestructura del Municipio de Piedecuesta indicó que, la entidad territorial no cuenta con Manual de Diseño y Construcción del Espacio Público y se mantiene con la base técnica señalada en el Decreto 1538 de 2005. Asimismo, que la entidad no tiene programado actividades de intervención con obras civiles para la construcción del pompeyano y/o porción faltante de andén en dicho sector, por cuanto el sitio cuenta con un resalto que cumple la función de reducir la velocidad y cuenta con vías peatonales en buen estado<sup>20</sup>.

De cara al material probatorio anteriormente referido, se advierte que conforme a lo establecido en el precepto constitucional contemplado en el artículo 82 de la Constitución Política, es deber del Estado en los distintos niveles -departamento, municipios y localidades-, velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el particular.

Conforme lo anterior, se destaca que los andenes son parte integrante del espacio público, tal y como lo dispone el artículo 5 de la Ley 9ª de 1989, al indicar que:

*"(...) el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trasciende, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular..."*

Además, en relación con el libre tránsito por el espacio público de las personas en situación de discapacidad, los artículos 43 y siguientes de la Ley 361 de 1997, determinan los lineamientos específicos orientados a suprimir cualquier tipo de barrera física inmersa en una obra de tipo arquitectónico, regulando el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos.

<sup>20</sup> archivo 71, actuación 53 de SAMAI.

Así también se advierte que en el artículo 4° de la Ley 388 de 1997, se establece la competencia en cabeza de los municipios y distritos la regulación del uso y disfrute del espacio público.

En relación con la protección especial que debe brindar el Estado a las personas en situación de discapacidad, específicamente en materia de accesibilidad, es oportuno traer a colación la sentencia T-621 del año 2019, en la que extensamente indicó:

*“(…) 5.1. Las personas en situación de discapacidad han pertenecido a una población históricamente invisibilizada y excluida que ha sido objeto de marginación y discriminación, producto de la ignorancia y los prejuicios existentes en la sociedad, así como de los sentimientos de incomodidad, lástima y vergüenza que suelen despertarse por quienes comparten los mismos espacios con personas diferentes<sup>21</sup>.*

*Adicionalmente, la existencia de múltiples barreras de distinta naturaleza (físicas, culturales, legales, arquitectónicas) no solo ha dificultado el ejercicio pleno de los derechos de esta población, sino que ha limitado su movilidad, interacción y participación en la sociedad<sup>22</sup>. Así, muchas de las dificultades que afronta este grupo derivan de un espacio físico que no se encuentra adaptado a sus condiciones y particularidades, razón por la cual, su adecuación cumple un papel relevante en relación con la inclusión social de las personas en situación de discapacidad<sup>23</sup>.*

*5.2. La Constitución Política en varios de sus artículos establece una protección reforzada a favor de las personas en situación de discapacidad<sup>24</sup>. Veamos: (i) la prohibición de discriminación y el deber del Estado de adoptar medidas a favor de grupos históricamente discriminados o marginados y de brindar una protección especial a quienes se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental (art. 13); (ii) el derecho a circular libremente por el territorio nacional (art. 24); (iii) el deber del Estado de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, y de prestarles la atención especializada que requieran (art. 47); (iv) la protección especial en materia laboral a favor de las personas en situación de discapacidad (art. 54); y (v) la promoción de la educación de las personas con discapacidad física o mental, o con capacidades excepcionales (art. 68).*

(…)

*5.4. Ahora bien, el legislador colombiano ha expedido normas relacionadas con la protección y la garantía de los derechos de las personas en situación de discapacidad, referidas al componente de accesibilidad.*

*Así, promulgó la Ley 361 de 1997, mediante la cual se establecieron mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad. El título IV de la Ley se denomina “De la accesibilidad” y, de una parte, establece entre sus finalidades “suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada” (art. 43). De otra parte, define la accesibilidad como “la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general, y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes. Por barreras físicas se entiende a todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limiten o impidan la libertad o movimiento de las personas. […]” (art. 44).*

*Adicionalmente, la ley establece que la accesibilidad “es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado y por lo tanto deberá ser tenida en cuenta por los organismos públicos o privados en la ejecución de dichos servicios” (art. 46). Y agrega que “[e]n todo complejo vial y/o medio de transporte masivo, incluidos los puentes peatonales, túneles o estaciones que se construyan en el territorio nacional, se deberá facilitar la circulación de las personas [en situación de discapacidad]” (art. 55).*

*La Ley 361 de 1997 fue reglamentada por el Decreto 1538 de 2005, que establece que todas sus disposiciones son aplicables al “diseño, construcción, ampliación, modificación*

<sup>21</sup> Así lo han señalado diferentes salas de revisión de este Tribunal, entre otras, en las Sentencias T-207 de 1999, T-553 de 2011, T-269 de 2016 y T-455 de 2018.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-269 de 2016.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Ver, entre otras, las Sentencias T-1639 de 2000, T-276 de 2003, T-553 de 2011, T-708 de 2015, T-747 de 2015, T-269 de 2016, T-304 de 2017, T-180A de 2017 y T-455 de 2018.

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

y en general, cualquier intervención y/u ocupación de vías públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público” (art. 1). Además, presenta las siguientes definiciones, entre otras (art. 2):

- *Accesibilidad: condición que permite, en cualquier espacio o ambiente ya sea interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general y el uso en forma confiable, eficiente y autónoma de los servicios instalados en esos ambientes.*
- *Barreras físicas: son todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limitan o impiden la libertad o movimiento de las personas.*
- *Barreras arquitectónicas: son los impedimentos al libre desplazamiento de las personas, que se presentan al interior de las edificaciones.*
- *Movilidad reducida: es la restricción para desplazarse que presentan algunas personas debido a una discapacidad o que sin ser discapacitadas presentan algún tipo de limitación en su capacidad de relacionarse con el entorno al tener que acceder a un espacio o moverse dentro del mismo, salvar desniveles, alcanzar objetos situados en alturas normales.*
- *Plan para la adaptación de los espacios públicos, edificios, servicios e instalaciones dependientes: es el conjunto de acciones, estrategias, metas, programas, y normas de los municipios o distritos, dirigidas a adecuar los espacios públicos y edificios abiertos al público en lo relacionado con la eliminación de barreras físicas y la accesibilidad dentro de los plazos dispuestos en la Ley 361 de 1997 y sus decretos reglamentarios.*
- *Vía de circulación peatonal: zona destinada a la circulación peatonal, conformada por las franjas de amoblamiento y de circulación peatonal, tales como andenes, senderos y alamedas.*

Frente a la accesibilidad al espacio público, el artículo 7 del Decreto dispone que, en las vías de circulación peatonal, se deberán eliminar todos los elementos y estructuras que obstaculicen la continuidad de la franja de circulación peatonal y que los espacios públicos peatonales no se podrán cerrar ni obstaculizar con ningún tipo de elemento que impida el libre tránsito peatonal<sup>25</sup>.

Con posterioridad al decreto reglamentario, se expidió la ley estatutaria de los derechos de las personas con discapacidad, Ley 1618 de 2013, cuyo objeto es garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de este grupo poblacional, “mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009” (art. 1).

El artículo 2 de la referida ley establece una serie de definiciones que resultan relevantes para el presente caso.

- *Personas con y/o en situación de discapacidad: aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su*

<sup>25</sup> El artículo 7 del Decreto 1538 de 2005 dispone: “Artículo 7°. Accesibilidad al espacio público. Los elementos del espacio público deberán ser diseñados y construidos dando cumplimiento a los siguientes parámetros: || A. Vías de circulación peatonal. || 1. Los andenes deben ser continuos y a nivel, sin generar obstáculos con los predios colindantes y deben ser tratados con materiales duros y antideslizantes en seco y en mojado. || 2. Para permitir la continuidad entre los andenes y/o senderos peatonales se dispondrán los elementos necesarios que superen los cambios de nivel en los cruces de calzadas, ciclorrutas y otros. En estos casos se utilizarán vados, rampas, senderos escalonados, puentes y túneles. || 3. En los cruces peatonales los vados deben conectar directamente con la cebrada o zona demarcada para el tránsito de peatones. || 4. Sobre la superficie correspondiente a la franja de circulación peatonal se debe diseñar y construir una guía de diferente textura al material de la superficie de la vía de circulación peatonal que oriente el desplazamiento de las personas invidentes o de baja visión. || 5. Para garantizar la continuidad de la circulación peatonal sobre la cebrada, en los separadores viales se salvarán los desniveles existentes con vados o nivelando el separador con la calzada. || 6. Cuando se integre el andén con la calzada, se debe prever el diseño y la construcción de una franja de textura diferente y la instalación de elementos de protección para los peatones, para delimitar la circulación peatonal de la vehicular. || 7. Las rampas de acceso a los sótanos de las edificaciones deberán iniciarse a partir del paramento de construcción y en ningún caso sobre la franja de circulación peatonal del andén. || 8. Se deberán eliminar todos los elementos y estructuras que obstaculicen la continuidad de la franja de circulación peatonal. || 9. Los espacios públicos peatonales no se podrán cerrar ni obstaculizar con ningún tipo de elemento que impida el libre tránsito peatonal [...]”.

*participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.*

- *Inclusión social: es un proceso que asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades, y la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien, servicio o ambiente, junto con los demás ciudadanos, sin ninguna limitación o restricción por motivo de discapacidad, mediante acciones concretas que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.*
- *Acciones afirmativas: políticas, medidas o acciones dirigidas a favorecer a personas o grupos con algún tipo de discapacidad, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades y barreras de tipo actitudinal, social, cultural o económico que los afectan.*
- *Acceso y accesibilidad: condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios de información para adaptar el entorno, productos y servicios, así como los objetos, herramientas y utensilios, con el fin de asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales. Las ayudas técnicas se harán con tecnología apropiada teniendo en cuenta estatura, tamaño, peso y necesidad de la persona.*
- *Barreras físicas: aquellos obstáculos materiales, tangibles o construidos que impiden o dificultan el acceso y el uso de espacios, objetos y servicios de carácter público y privado, en condiciones de igualdad por parte de las personas con discapacidad.*

*Frente al componente de acceso y accesibilidad, la Ley Estatutaria dispone que, como manifestación directa de la igualdad material y con el objetivo de fomentar la vida autónoma e independiente de las personas en situación de discapacidad, “las entidades del orden nacional, departamental, distrital y local garantizarán el acceso de estas personas, en igualdad de condiciones, al entorno físico, al transporte, a la información y a las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, el espacio público, los bienes públicos, los lugares abiertos al público y los servicios públicos, tanto en zonas urbanas como rurales” (art. 14).*

*Para tal fin, las entidades deberán adoptar una serie de acciones, tales como (i) diseñar un plan de adecuación de vías y espacios públicos, así como de accesibilidad al espacio público y a los bienes públicos de su circunscripción, que fije los ajustes razonables necesarios para avanzar progresivamente en la inclusión de las personas con discapacidad<sup>26</sup>; (ii) implementar las medidas apropiadas para identificar y eliminar los obstáculos y para asegurar la accesibilidad universal de todas las personas con discapacidad al ambiente construido, transporte, información y comunicación, asegurando las condiciones para que las personas con discapacidad puedan vivir independientemente<sup>27</sup>; y (iii) dar efectivo cumplimiento a la normativa sobre accesibilidad en la construcción o adecuación de las obras que se ejecuten sobre el espacio público y privado que presten servicios al público, debiendo cumplir con los plazos señalados<sup>28</sup> (...).” (Subrayas fuera de texto).*

Por su parte, el H. Consejo de Estado también se ocupado de referirse a la eliminación de cualquier tipo de barrera arquitectónicas establecida en los espacios públicos, señalando para el efecto que<sup>29</sup>:

*“(...) el Congreso de la República expidió la Ley 361 de 7 de febrero de 1997, a través de la cual se desarrollan criterios y medidas dirigidas a garantizar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida y evitar todo tipo de barreras físicas, en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano; así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada.*

*De esta forma, respecto a la eliminación de barreras arquitectónicas en las edificaciones abiertas al público que se vayan a construir, o en las ya existentes, el artículo 47 de la Ley 361 de 1997, dispuso lo siguiente:*

<sup>26</sup> Numeral 3º del artículo 14.

<sup>27</sup> Numeral 4º del artículo 14.

<sup>28</sup> Numeral 5º del artículo 14.

<sup>29</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, Sentencia del 27 de abril de 2017 – Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, radicación 13001-33-31-004-2012-00029-01 (AP).

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

***"[...] La construcción, ampliación y reforma de los edificios abiertos al público y especialmente de las instalaciones de carácter sanitario, se efectuarán de manera tal que ellos sean accesibles a todos los destinatarios de la presente ley. Con tal fin, el Gobierno dictará las normas técnicas pertinentes, las cuales deberán contener las condiciones mínimas sobre barreras arquitectónicas a las que deben ajustarse los proyectos, así como los procedimientos de inspección y de sanción en caso de incumplimiento de estas disposiciones.***

*Las instalaciones y edificios ya existentes se adaptarán de manera progresiva, de acuerdo con las disposiciones previstas en el inciso anterior, de tal manera que deberá además contar con pasamanos al menos en uno de sus dos laterales. [...]."*

*De acuerdo con lo expuesto, las edificaciones ya existentes al momento de la entrada en vigencia de la mencionada Ley, deberán ser adecuadas de manera progresiva para efectos de establecer condiciones mínimas de accesibilidad a las personas en situación de discapacidad, lo cual debía hacerse conforme a las normas técnicas establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1538 de 2005 que reglamentó, parcialmente, la Ley 361 de 1998.*

*(...) el desarrollo de las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida a las edificaciones abiertas al público y la eliminación de barreras arquitectónicas que impiden dicho acceso; disposiciones que reivindican el derecho a la igualdad y la vida digna de dichas personas". (Negrilla y subrayas fuera de texto)*

Aplicados los precedentes en cita al caso en estudio, resulta claro que, al ente territorial MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, es a quien compete la responsabilidad y salvaguardia del uso y goce del espacio público de acuerdo a la normatividad vigente, teniendo dentro de sus competencias el ordenamiento territorial, dentro del cual se incluye la regulación del uso y goce del espacio público, que conlleva a la realización de las construcciones y adecuaciones necesarias para el cumplimiento de lo establecido en la Ley 361 de 1997 y el Decreto 1538 de 2005.

Por tanto, de lo probado se desprende que la entidad territorial no ha cumplido su deber constitucional de garantizar el goce del espacio público para toda la colectividad del sector objeto del presente litigio, por cuanto el estado actual del andén que permite el acceso a los parqueaderos privados comunes internos de la Conjunto Residencial La Rioja ubicado en la Calle 3 AN - No. 8-150 del Municipio de Piedecuesta, no garantizan el desplazamiento seguro de los transeúntes de las personas con discapacidad, circunstancia que implica que la vulneración del derecho colectivo éste latente.

Asimismo, se observa que el Municipio de Piedecuesta no ha sido garante de la protección de la integridad del espacio público en su jurisdicción, al no adoptar en el curso del presente trámite algún tipo de acción afirmativa que mitigue la vulneración del uso y goce del espacio público, o medidas de prevención o coacción, así como tampoco la realización de controles policivos o administrativos que permitan el cumplimiento de las normas urbanísticas del andén objeto de litigio.

En consecuencia, se ordenará al Representante Legal del MUNICIPIO DE PIEDECUESTA para que en el término máximo e improrrogable de cinco (5) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, haga las respectiva adecuaciones de los andenes ubicados frente y en la parte exterior -espacio público- al acceso a los parqueaderos privados comunes internos al Conjunto Residencial La Rioja, en todo el ancho, conforme lo establecido en la Ley 361 de 2017 y el Decreto Reglamentario No. 1538 de 2005, que garantice la libre locomoción de las personas con discapacidad, la seguridad del peatón y se priorice su paso, de forma autónoma y segura.

#### **E. Condena en costas.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con lo expuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A, el numeral 1° del artículo 365 del C.G. del P., y atendiendo el criterio decisonal establecido en la Sentencia de Unificación proferida por el Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 6 de

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

agosto de 2019 al interior del radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01, se condena en costas a la parte accionada MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, valor que se deberá liquidar por secretaria de conformidad con el artículo 366 del C.G. del P.

#### **F. Comité de verificación.**

Se conforma el Comité de verificación, integrado por el Representante Legal del Municipio de Piedecuesta, por intermedio de las dependencias que tenga injerencia en el cumplimiento de la orden impuesta, el (a) administrador (a) del P.H. Conjunto Residencial La Rioja o la persona que este delegue, el (a) Personero (a) Municipal de Piedecuesta, la Defensoría del Pueblo y el actor popular, quienes deberán rendir un informe del cumplimiento de la orden proferida en el término de dos (2) meses al vencimiento del plazo otorgado a la entidad territorial para la adecuación ordenada.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Primero Administrativo Oral de Bucaramanga**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **F A L L A:**

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas “INEXISTENCIA DE VULNERACION A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS INVOCADOS” e “INEXISTENCIA DE VIABILIDAD DE LA CONDENA EN COSTAS”, alegadas por el MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** que el MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, vulneró los derechos colectivos al goce del espacio público 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, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

**TERCERO: ORDENAR** al Representante Legal del MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, que en el término máximo e improrrogable de cinco (5) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, adopte las medidas administrativas, contractuales y presupuestales del caso, para realizar las adecuaciones respectivas al andén -en todo su ancho- ubicado en el acceso a los parqueaderos privados comunes internos de la Propiedad Horizontal Conjunto Residencial La Rioja con nomenclatura Calle 3 AN No. 8 -150 del Municipio de Piedecuesta, conforme lo establecido en la Ley 361 de 2017 y el literal A del artículo 7° del Decreto Reglamentario No. 1538 de 2005 y demás normas concordantes, que garantice la libre locomoción de las personas con discapacidad, la seguridad del peatón y se priorice su paso, de forma autónoma y segura.

**CUARTO: CONFORMAR** el Comité de verificación, integrado por el Representante Legal del Municipio de Piedecuesta, por intermedio de las dependencias que tenga injerencia en el cumplimiento de la orden impuesta, el (a) administrador (a) de Propiedad Horizontal Conjunto Residencial la Rioja o la persona que este delegue, el (a) Personero (a) Municipal de Piedecuesta, la Defensoría del Pueblo y el actor popular, quienes deberán rendir un informe del cumplimiento de la orden proferida en el término de dos (2) meses al vencimiento del plazo aquí otorgado a la entidad territorial.

**QUINTO: CONDENAR** en costas al MUNICIPIO DE PIEDECUESTA y a favor del actor popular, de conformidad con lo expuesto en los Artículos 188 del C.P.A.C.A. y 365 del C.G. del P., valor que deberá liquidarse de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 366 del C.G. del P.

**SEXTO: ADVERTIR** al Representante Legal del MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, que el incumplimiento de este fallo dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el capítulo XII, Artículos 41 y siguientes de la Ley 472 de 1998.

RADICADO: 680013333001-2022-00138-00  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO MARTINEZ GARCIA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS

**SÉPTIMO: ENVIAR** copia de la demanda, del auto admisorio y del fallo definitivo del medio de control de la referencia a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, para los efectos de lo previsto en el Artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**OCTAVO: EJECUTORIADA** la presente sentencia, por Secretaría del Despacho ARCHÍVAR el expediente, dejando constancia de ello en el aplicativo web SAMAI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**  
**SANDRA PATRICIA PINTO LEGUIZAMON**  
**JUEZ**

Firmado Por:  
Sandra Patricia Pinto Leguizamon  
Juez  
Juzgado Administrativo  
Oral 001  
Bucaramanga - Santander

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

Código de verificación: **eda6e27dc855fff3e3de2fe16186c466ae3fa0177bfa9b6b7110cd530631736d**

Documento generado en 29/11/2023 10:51:03 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>