



**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 Santander¹.

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 presentó² demanda en ejercicio de la acción popular contra los Municipios de Bucaramanga y Girón –Santander– y

¹ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 7ED_07CDNOPPALFLS389A436(.PDF) NroActua 2, folios 14 a 30.

² 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 pretensiones³:

*“[...] 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,

³ 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 pretensiones⁴ 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 disposiciones⁵ 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 2012⁶ 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.

⁴ *Ibidem.*

⁵ 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.

⁶ 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 pobreza⁷ a favor del accionante mediante auto⁸ de 22 de noviembre de 2013.
6. La audiencia de pacto de cumplimiento se celebró el 9 de julio de 2014⁹. 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 2014¹⁰ por medio del cual abrió el proceso a pruebas y decretó su práctica. A su vez, mediante providencia de 6 de julio de 2015¹¹ 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 año¹², 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 2016¹³ 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 2017¹⁴, 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 año¹⁵. Además, mediante auto de 16 de noviembre de 2018¹⁶ ordenó la vinculación

⁷ 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 [...]”.

⁸ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 1ED_01CDNOPPALFLS1AL110(.PDF) NroActua 2, folios 108 al 111.

⁹ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 1ED_01CDNOPPALFLS1AL110(.PDF) NroActua 2, folios 126 y 127.

¹⁰ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 2ED_02CDNOPPALFLS111A181(.PDF) NroActua 2, folios 25 a 29.

¹¹ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 2ED_02CDNOPPALFLS111A181(.PDF) NroActua 2, folio 181.

¹² Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 3ED_03CDNOPPALFLS182A287(.PDF) NroActua 2, folio 103.

¹³ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 3ED_03CDNOPPALFLS182A287(.PDF) NroActua 2, folio 165.

¹⁴ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 24 a 28.

¹⁵ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 57 y 58.

¹⁶ 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 contestación¹⁷ 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 sentencia¹⁸ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 1998¹⁹.

Recurso de apelación

Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander - IDESAN

26. El IDESAN²⁰ recurrió la sentencia de primera instancia mediante escrito de 24 de septiembre de 2019²¹. 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 propuestas²² 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.

¹⁹ “[...] 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 [...]”.

²⁰ Mediante apoderado judicial.

²¹ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 7ED_07CDNOPPALFLS389A436(.PDF) NroActua 2, folios 44 a 53.

²² 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 1997²³.

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 2019²⁴. No obstante, el Despacho ponente de la sentencia de primera instancia lo rechazó por extemporáneo mediante auto de 22 de febrero de 2021²⁵.

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

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

²⁴ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 7ED_07CDNOPPALFLS389A436(.PDF) NroActua 2, folios 54 a 56.

²⁵ 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 2021²⁶.

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 2021²⁷. 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 anualidad²⁸.

42. De igual modo, mediante auto de 30 de julio de 2021²⁹, corrió traslado a las partes e intervinientes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emita concepto. El actor³⁰, la Concesión Autopistas de Santander S.A.³¹ y el Municipio de Bucaramanga³² 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

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Cfr. Índice 4 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 15AUTOQUEORDENA_AJUSTAEFECTO(.PDF) NroActua 4.

²⁸ Cfr. Índice 10 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 22_AUTOADMITIENDORECURSO_AUTO(.PDF) NroActua 10.

²⁹ Cfr. Índice 17 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 30_AUTODETRASLADO_ALEGATOS(.PDF) NroActua 17.

³⁰ Cfr. Índice 22 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 34 a 39_RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECTRONICO_1ALEGATOSCONCLUSIO(.PDF) NroActua 22.

³¹ Cfr. Índice 24 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 42 a 46_RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECTRONICO_CERTIFDEEXYRLEGA(.PDF) NroActua 24.

³² 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 2019³³, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; iii) el 129 del Código Contencioso Administrativo³⁴ CCA, sobre la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia; y, iv) el 308 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011³⁵, 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 320³⁶ y 328³⁷ de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012³⁸, 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:

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

³⁴ 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.

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

³⁶ “[...] 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 [...]”.

³⁷ “[...] 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 [...]”.

³⁸ “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 [...]”³⁹.

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

³⁹ 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 1989⁴⁰ y el artículo 2.º de la Ley 769 de 6 de julio de 2002⁴¹; y, iii) el artículo 5.º del Decreto 1504 de 4 de agosto de 1998⁴² y el Decreto 1538 de 17 de mayo 2005⁴³, 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

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

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

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

⁴³ “[...] 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 Constitucional⁴⁴ 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.

⁴⁴ 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 reglamentación⁴⁵ [...]”.

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 [...]”⁴⁶.

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.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ 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 Constitucional⁴⁷ 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*⁴⁸ [...]”.

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

⁴⁸ 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 seguridad⁴⁹

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 1997⁵⁰, 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 2013⁵¹ relativos a la infraestructura de transporte; y, iv) el artículo 7.º del Decreto 1538 de 17 de mayo de 2005⁵², 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 infraestructura⁵³, 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

⁴⁹ 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.

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

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

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

⁵³ 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 2008⁵⁴, 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

⁵⁴ 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 2008⁵⁵, 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 2007⁵⁶], 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 2010⁵⁷, 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:

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

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

⁵⁷ 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 [...]”⁵⁸ (Destacado fuera de texto).*

90. La Sección Primera recientemente⁵⁹ 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*

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

⁵⁹ 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 [...]»⁶⁰.

93. De igual forma, la Sala mediante la sentencia proferida el 7 de abril de 2011⁶¹, 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 propiedad⁶²; 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 propio⁶³; 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 sostenible⁶⁴.

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 otros⁶⁵.

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,

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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).

⁶² Inciso segundo del artículo 58 de la Constitución Política.

⁶³ Artículo 95 numeral 1.º de la Constitución Política.

⁶⁴ Artículo 3.º de la Ley 388 de 1997.

⁶⁵ 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 2013⁶⁶ y 2297 de 28 de junio de 2023⁶⁷ 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 garantías⁶⁸.

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**⁶⁹, 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.

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

⁶⁷ “[...] 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 [...]”.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Resolución No. 3447 del 9 de diciembre de 1975.



101. El **Protocolo de San Salvador**⁷⁰, 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**⁷¹ 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**⁷² 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 [...]*”.

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

⁷² 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 2023⁷³ 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 jurisprudencia⁷⁴, 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 [...]*”⁷⁵.

⁷³ “[...] *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 [...]*”.

⁷⁴ 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).

⁷⁵ *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 2011⁷⁶ 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

⁷⁶ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. 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 2011⁷⁷ 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 2014⁷⁸ 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 2014⁷⁹ 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*”.

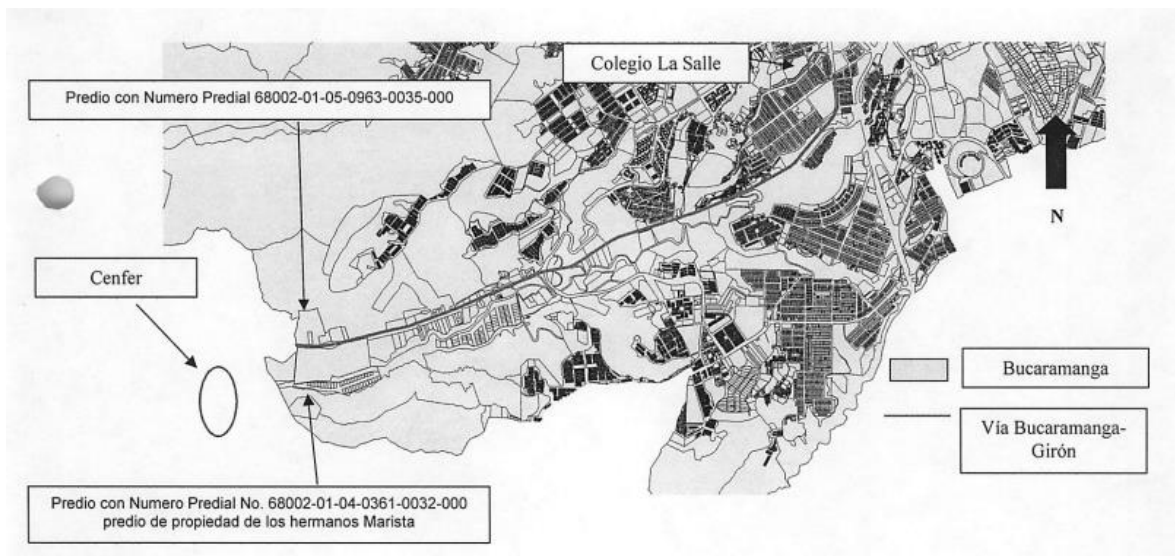
⁷⁷ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 1ED_01CDNOPPALFLS1AL110(.PDF) NroActua 2, folio 50.

⁷⁸ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 2ED_02CDNOPPALFLS111A181(.PDF) NroActua 2, folios 48 y 49.

⁷⁹ 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 2015⁸⁰ 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 2015⁸¹ 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

⁸⁰ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 2ED_02CDNOPPALFLS111A181(.PDF) NroActua 2, folios 71 a 74.

⁸¹ 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 2017⁸² 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*

⁸² 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 2016⁸³.

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 2017⁸⁴.

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 2017⁸⁵ 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 2017⁸⁶ 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

⁸³ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 45 a 49.

⁸⁴ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 38 a 44.

⁸⁵ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI. Archivo denominado: 4ED_04CDNOPPALFLS288A355(.PDF) NroActua 2, folios 50 a 54.

⁸⁶ 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 cespedones [sic].*

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



127. Copia del Convenio Interadministrativo de Cooperación Núm. 1113 de 2016⁸⁷ 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 (PR 19+300 de la Ruta 45 AST 08) y la Intersección La Cemento (PR 0+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 (PR 0+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 PR 73+690 ruta 6602.

⁸⁷ 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 puente⁸⁸.

127.2. Las obligaciones del IDESAN establecidas en la cláusula segunda del Convenio Interadministrativo Núm. 1113 de 2016⁸⁹ 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 [...] ⁹⁰.

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 INCO⁹¹ 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,*

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

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

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ 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 decisión⁹². 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.

⁹²Respecto 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 [...]*”⁹³. 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 internacionales⁹⁴, 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.

⁹³ *Ibidem* cita número 4.

⁹⁴ 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 [...]”⁹⁵.

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 [...]”.

⁹⁵ *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 [...]**”⁹⁶.

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

⁹⁶ 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 operación⁹⁷, 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.

⁹⁷ 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 [...]”⁹⁸.

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

⁹⁸ 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 curso⁹⁹ 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 2022¹⁰⁰ 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 necesarias¹⁰¹ 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

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

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

¹⁰¹ 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 1564¹⁰², esta Corporación¹⁰³ 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 propuesto¹⁰⁴; y, por la otra, la prueba de su

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

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ 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 derecho¹⁰⁵.

187. Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación profirió sentencia de 6 de agosto de 2019¹⁰⁶, 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

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ 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 gastos¹⁰⁷: 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

¹⁰⁷ 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 [...]**”¹⁰⁸.

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.

¹⁰⁸ 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.