

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bucaramanga, doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020).

PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: LUZ ELENA ALVAREZ DE DURAN
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
EXPEDIENTE N°: 680013333013 - 2015-00393-01
TEMA: ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PUBLICA - GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO
NOTIFICACIONES: Demandante: no tiene correo (Se debe notificar por estados)
notificaciones@floridablanca.gov.co
avasquez10@hotmail.com
ifprada@procuraduria.gov.co
santander@defensoria.gov.co
juridica@defensoria.gov.co

Procede la Sala a decidir el **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la parte accionada, contra la sentencia de Primera Instancia proferida el 19 de diciembre de 2018 por el Juzgado Trece Administrativo Oral de Bucaramanga, concediendo las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones¹:

PRIMERA: Ordenar al Municipio de Floridablanca iniciar las obras tendientes a ejecutar obras de pavimentación de las carreteras de la comunidad del Barrio Piedra del Sol.

SEGUNDA: Que las entidades demandadas sean condenadas en costas.

1.2. Hechos.

Manifiesta la accionante que la comunidad del Barrio Piedra del Sol de Floridablanca no cuenta con una vía de acceso a la autopista Piedecuesta - Bucaramanga, ni con un andén que permita a los habitantes del sector moverse con seguridad.

Señala que por la vía objeto de discusión se desplazan tanto los habitantes de la zona, así como automotores de toda clase, generando levantamiento de polvo y causando un riesgo inminente para aquellas personas que se desplacen caminando dado que el espacio de dicha vía es reducido. Ante tal problemática, indica la parte actora que la Alcaldía de Floridablanca no ha adelantado las gestiones pertinentes que conlleven a la ejecución de obras de pavimentación y creación de andenes para los ciudadanos.

¹ La demanda reposa a Fls. 1 - 3

Por último, relata que ha tramitado derechos de petición a las partes accionadas con el fin de dar solución a la problemática sin que las mismas materialicen ejecución de obra alguna generando un riesgo inminente para los residentes del sector.

1.3. Derechos Colectivos vulnerados.

- i) Acceso a los servicios públicos.
- ii) El goce de un ambiente sano
- iii) El goce del espacio público.

1.4 Contestación de La Demanda.

Municipio de Floridablanca²:

Sostiene que no es cierto que la Alcaldía de Floridablanca haya recibido varias solicitudes referentes a la vía de la referencia, pues se debe aclarar cual tramo es el afectado, por lo que solicitó la identificación del predio.

Manifiesta que la accionante se limitó a realizar un relato general de las posibles infracciones que a su criterio se están cometiendo, siendo necesario probarlas en su totalidad a lo largo del proceso.

Como excepciones formuló las siguientes:

- i) Inexistencia de violación de los derechos colectivos
- ii) Insuficiencia probatoria – Carga de la prueba en cabeza del accionante.
- iii) Inexistencia de acciones u omisiones del Municipio de Floridablanca que hagan prosperar la acción popular

II. LA SENTENCIA APELADA

El Juzgado Trece Administrativo Oral de Bucaramanga amparó el derecho colectivo al goce del espacio público, argumentando que es el Municipio de Floridablanca el encargado de proteger el uso y goce del espacio público en su jurisdicción, donde además debe propender porque la comunidad pueda gozar de una movilidad segura al usar el corredor vial; dado que a lo largo del proceso, el ente territorial no demostró una posible solución a las condiciones de la vía, ni tampoco se evidenciaron acciones tendientes a superarlas.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

3.1 Municipio de Floridablanca³:

Sustenta el recurso en el hecho de que el Municipio de Floridablanca no es el competente para adelantar la pavimentación de la vía objeto de la presente acción y por ende es inexistente la amenaza o vulneración de derechos colectivos por parte del ente territorial, pues como lo asegura en el recurso de apelación con el certificado suscrito por el Director General (E) del Banco Inmobiliario de Floridablanca, en donde manifiesta: "Que revisados los expedientes de los predios municipales de Floridablanca, se constató que la franja de terreno que es utilizada como carretable y que se localiza al costado nororiental de los conjuntos residenciales Torres de Sevilla, Conjunto Residencial Bellomonte entre las mencionadas urbanizaciones y el Colegio Agustiniense, no figura a propiedad del Municipio de Floridablanca."

² Fls. 20 - 23

³ Fls. 82 - 83

Señalando de esta forma que el Municipio de Floridablanca no tiene la propiedad del predio objeto de discusión y por lo tanto solicita que la Sentencia de Primera Instancia sea revocada y se absuelva al ente territorial.

IV. DEL TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Por medio de auto del 01 de agosto de 2019, se admitió el recurso de apelación⁴; mediante auto del 25 de febrero de 2020 se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y rendir concepto de fondo respectivamente.⁵

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

Parte Actora:

No se manifestó en esta oportunidad.

Parte Accionada:

Municipio de Floridablanca:

Guardó silencio.

Ministerio Público:

Expone que el ente territorial accionado no puede argumentar no ser el propietario de la vía objeto de discusión, pues como se ha señalado a lo largo del proceso la franja de terreno se encuentra contemplada como vía terciaria que hace parte de la red vial urbana arterial de Floridablanca, por lo que su mantenimiento y/o construcción se encuentra a cargo del Municipio.

Agrega que el Municipio de Floridablanca dentro del término para el cumplimiento de la sentencia deberá estudiar la titularidad del terreno, sin que ello impida cumplir la sentencia en los términos de la orden impartida en el numeral segundo de la misma.

Por último, resalta que, si bien hay una orden impartida, no se está imponiendo una carga distinta a la ya asumida por el Municipio de Floridablanca en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Problema Jurídico.

Se centra en establecer si el Municipio de Floridablanca vulneró los derechos colectivos, de acceso a los servicios públicos, un ambiente sano y al goce del espacio público, por la presunta omisión de llevar a cabo las acciones tendientes a la pavimentación y construcción de andenes en la vía carretable que del Barrio Villa Piedra del Sol conduce a la autopista Piedecuesta – Bucaramanga, ubicada entre la Carrera 28 No. 1949-101 y la Calle 195 No. 27-156 del Municipio de Floridablanca.

6.2. Marco normativo y jurisprudencial.

⁴ Fol. 90

⁵ Fol. 94

1. DE LAS ACCIONES POPULARES.

El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia refiere:

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

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

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

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

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

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

2. DEL USO Y GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO.

En cuanto a ello, existe normativa constitucional y legal que regula tanto los derechos como los deberes que conlleva la utilización del espacio público, entre lo que cabe resaltar que:

"Conforme lo establece el artículo 82 de la Constitución Política, corresponde al estado velar por la "integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular". Así mismo, el artículo 313 de la Carta entre las funciones de los Concejos Municipales, señala la de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda".

Consecuente con lo anterior el artículo 315 de la Carta, dentro de las atribuciones de los alcaldes, en su calidad de primera autoridad de policía en el área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales y legales y las que expida el Concejo Municipal correspondiente. De lo anterior se concluye que sin lugar a dudas corresponde a los alcaldes velar porque se respeten las normas relativas a la protección y goce del espacio público"⁶

Así, el concepto de espacio público es amplio y contempla varios criterios que lo integran, para lo cual nos podemos apoyar en la sentencia SU – 360 de 1999⁷:

⁶ CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, C.P.: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ, Bogotá D.C. Julio 27 de 2001, Rad.: 25000-23-25-000-2000-0189-01(AP-116).

⁷ SU – 360 de 1999.

"ESPACIO PÚBLICO-Acceso de personas con capacidad de orientación disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad

En el uso o administración del espacio público, las autoridades o los particulares deben propender, no sólo por la protección de la integridad del mismo y su destinación al uso común, sino también, -atendiendo el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos-, por facilitar el adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a estos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad."

Por tanto, el afectar el uso y disfrute del espacio público, conlleva a la perturbación de la libertad de locomoción de los ciudadanos, es por ello que:

"Las reglas diseñadas para la preservación del espacio público, desde que sean razonables, no pueden ser consideradas como un impedimento para la libertad de las personas sino la base misma de esa libertad, extendida y articulada para todos. En consecuencia los ciudadanos deben sujetarse a los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento del espacio público, como parte de su responsabilidad con la comunidad y de sus deberes constitucionales."

Por esto, se debe propender a la protección y salvaguarda del disfrute de los espacios de uso público desde una perspectiva en el que también se responsabilice el ciudadano con los deberes que a su cargo tiene para no afectar el interés general sobreponiendo el particular.

"La Corte constitucional ha advertido la legitimidad de las conductas tendientes a tratar de proteger el espacio público y el legítimo interés de las ciudades, de proteger los derechos y los intereses de la colectividad y en especial de los peatones. La función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención."

VII. CASO CONCRETO

Con la presente Acción Popular, la parte accionante busca la protección de los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos, un ambiente sano y al goce del espacio público, presuntamente vulnerados por parte del Municipio de Floridablanca, debido a la presunta omisión de llevar a cabo las acciones tendientes a la pavimentación y construcción de andenes en la vía carretable que del Barrio Villa Piedra del Sol conduce a la autopista Piedecuesta – Bucaramanga, ubicada entre la Carrera 28 No. 1949-101 y la Calle 195 No. 27-156 del Municipio de Floridablanca.

En ese contexto, solicita la demandante que se ordene al Municipio de Floridablanca realizar las obras de pavimentación, así como construcción de andenes en la vía carretable que del Barrio Villa Piedra del Sol conduce a la autopista Piedecuesta – Bucaramanga y así se evite el riesgo que enfrenta la comunidad.

Se tiene la respuesta dada por parte de Municipio de Floridablanca, donde se observa que se limitó a mencionar que desconocía el tramo afectado, por lo que requería la identificación del predio, para que de esta forma se contemplara si podía adelantar las obras de pertinentes que llevaran a la pavimentación de la vía carretable que del Barrio Villa Piedra del Sol conduce a la autopista.

Además, a folios 52 a 54 la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Floridablanca manifestó que el Barrio Villa Piedra del Sol cuenta con un puente vehicular que permite la entrada al barrio desde el año 2007, por lo que cuenta con dos vías de acceso la que consta con una entrada principal por la Calle 50 con Carrera 3, contiguo al Conjunto Santa Coloma de Floridablanca y un paso carretable por la paralela a la Autopista

Floridablanca – Bucaramanga, contiguo al Colegio Agustiniano.

Ahora bien, observa esta Sala que a folios 47 a 49 reposa Concepto Técnico de la Secretaria de Infraestructura del Departamento de Santander, donde se señala que la vía se encuentra muy deteriorada, llena de huecos, escombros, hundimientos por material de relleno no adecuado, maleza, no cuenta con andenes y tampoco cuenta con iluminación, por lo que en tales condiciones dicha vía resulta insegura para la movilización de ciudadanos.

En este sentido, la Sala encuentra que, en cuanto al Concepto Técnico de la Secretaria de Infraestructura del Departamento de Santander, es evidente que existen problemas de deterioro e inseguridad en la vía y que pueden ser objeto de vulnerabilidad a la seguridad pública de la comunidad diferente a como lo pretende hacer ver la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Floridablanca.

El Municipio de Floridablanca en su recurso de apelación argumentó que no es el propietario de la vía objeto de discusión, pues la competencia radica en el Banco Inmobiliario de Floridablanca. No obstante, para esta Sala es claro que el municipio es el encargado de hacer el control urbanístico y por ende considerar el cumplimiento de las normas urbanísticas adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, Maxime cuando, de acuerdo al material probatorio obrante en el expediente se puede constatar que la vía que comunica con la autopista Piedecuesta – Bucaramanga representa un riesgo para la comunidad del Barrio Villa Piedra del Sol por lo que reitera que es sobre la administración que recae el deber de realizar las actuaciones a que haya lugar con el fin de que cese la vulneración a derechos colectivos.

De acuerdo con lo anterior, es necesario tener en cuenta lo estipulado en la Constitución Nacional en el artículo 82, en cuanto la responsabilidad 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; por tanto, el tramo vial en mención y los andenes que se requieren para el desplazamiento de transeúntes son considerados como espacio público; además, el Decreto 1504 de 1998 el cual reafirma lo anterior y reglamenta el manejo del espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial en su artículo 1, pues menciona que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, en el cumplimiento de la función pública de urbanismo.

En cuanto a la representación del Estado en el ámbito local, según el artículo 311 ibídem, recae la titularidad sobre el alcalde del municipio –En este caso del Municipio de Floridablanca-, por lo que el señor alcalde como primera autoridad de policía del municipio, es responsable de cumplir las normas constitucionales y las Leyes, así como conminar a la comunidad para ello, principio que en este caso, se encuentra transgredido, toda vez que no se han llevado a cabo acciones administrativas y presupuestales de manera efectiva que concluyan el riesgo evidente al cual se encuentran expuestos los residentes del Barrio Villa Piedra del Sol por la carencia de la pavimentación de la vía carretable que conduce a la autopista Floridablanca - Bucaramanga, según lo demostrado en el material probatorio del proceso.

Así las cosas, resulta evidente que hasta el momento en que se lleven a cabo las actuaciones pertinentes en la vía objeto de la presente acción por parte del Municipio de Floridablanca, persistirá la vulneración de los derechos colectivos. Por tanto, la Sala comparte la decisión en Primera Instancia en cuanto a la responsabilidad del ente territorial respecto de la omisión de la adecuación del espacio público de la vía carretable que comunica al Barrio Villa Piedra del Sol con la autopista Floridablanca - Bucaramanga.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala CONFIRMARÁ la decisión proferida en Primera Instancia.

VIII. COSTAS

En atención a la Sentencia de Unificación de fecha 6 de agosto de 2019⁸, por medio de la cual unificó la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de costas, procederá la Sala a condenar a la parte accionada en costas en segunda instancia a quien se le resolvió desfavorablemente el recurso de apelación en favor del actor popular y se liquidará de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 366 del Código General del Proceso.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia de Primera Instancia proferida el 19 de diciembre de 2018 por el Juzgado Trece Administrativo Oral de Bucaramanga, según lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: Condenar en costas al Municipio de Floridablanca a favor de la parte actora, las cuales serán liquidadas dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

TERCERO: Ejecutoriada ésta providencia **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen previas constancias de rigor en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala de la fecha, según el Acta No. 0049 de 2020

(aprobado en forma virtual)

JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

Magistrado Ponente

AUSENTE EN COMISIÓN

MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO

Magistrado

(aprobado en forma virtual)

SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Magistrada

⁸ Consejo de Estado Sala de Decisión Especial No. 27 Magistrada Ponente: Rocío Araujo Oñate Rad.: 15001-33-33-007-2017-00036-01.