



Bucaramanga, treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Tribunal	ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente	MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Medio de control o Acción	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS (ACCIÓN POPULAR)
Radicado	680013331008-2010-00171-02
Accionante	IVAN GONZALO REYES RIBERO E-mail: ivanribero@yahoo.es
Accionado	MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y OTROS
Notificaciones electrónicas	ivanribero@yahoo.es notificaciones@bucaramanga.gov.co asesorjuridica@transitobucaramanga.gov.co notificacionesjudiciales@transitobucaramanga.gov.co lycelis@bucaramanga.gov.co armandojarenas904@hotmail.com njudiciales@grupo-exito.com
Asunto (Tipo de providencia)	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA – Espacio Público

Conoce la Sala de Decisión, la apelación interpuesta por la parte demandante Iván Gonzalo Reyes Ribero, el apoderado de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga y la señora Silvia Margarita Prada Villamizar en contra de la sentencia de fecha 19 de diciembre de 2019, proferida por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, en virtud de la cual se declaró la vulneración de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público.

I.- ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1 Hechos

Manifiesta la parte actora que, las entidades o las personas jurídicas o naturales demandadas, esto es, compañía colombiana de tabaco S.A. – Coltabaco de la carrera 28 # 49 – 27, muebles Giraldo en la calle 48 # 27-77, confecciones chicas en la carrera 31 # 32-41, moda joven en la carrera 31 #32-39, así como los inmuebles de la carrera 31 # 32-45 y calle 45 # 29-28,



desempeñan su objeto social sin cumplir con la norma específica de tener parqueaderos internos propios o realizar el respectivo pago compensatorio al Municipio de Bucaramanga para que los construya y suplir dicha necesidad, que permita mejorar la circulación en la zona y la calidad de vida de los vecinos residentes en el sector.

Sostiene que, los predios han sido objeto de mejoras significativas para embellecer el lugar, pero conllevando al cierre de parqueaderos para ampliar el área de servicio o no las ajustaron a las normas para cumplir con la viabilidad del uso del suelo.

Así mismo, arguye que se han realizado construcciones, remodelaciones que no cuentan con la exigencia legal y estricta de permisos con el lleno de requisitos legales (parqueaderos o su compensación) de las curadurías competentes de Bucaramanga, o han sido transformados no conforme a plano alguno de los mismos, incluso se han realizado endurecimientos de los jardines para ciertos casos.

Finalmente agrega que, se ha dejado de pagar los dineros a que hace referencia el Decreto 067 de 2007 a la Alcaldía de Bucaramanga, en valor de cientos de millones de pesos por compensación de parqueaderos, pues no cuentan dichos establecimientos con parqueadero en espacio privado y no público (fls. 3-4).

1.2 Pretensiones

Con fundamento en los anteriores hechos solicita el accionante:

“PRIMERO: Que se restablezca el derecho a la tranquilidad, y medio ambiente sano de los moradores vecinos de dicho establecimiento de comercio residentes y transeúntes y en general ciudadanos por el ruido provocado y no corregido por la contaminación auditiva porque se estaciona en la calle sus usuarios por no cumplir norma de parqueaderos siendo que a la fecha no hay ningún parqueadero privado propio funcionando para los citados salvo prueba en contrario para la presente fecha, porque así aparecían algunos planos se cerraron para dar servicio a su razón social y planeación municipal sea de paso no exige los estudios de impacto ambiental, social y urbano, siendo esta zona con un alto grado de



embotellamiento por falta de parqueaderos en Bucaramanga, según vanguardia liberal y otros reportes.

SEGUNDO: Que **se restablezca la moralidad pública** (presunta corrupción en la viabilidad de uso dada anteriormente sin cumplir la norma de parqueaderos por área (sic) utilizada), y **e integridad al patrimonio público pagando los dineros dejados de compensar** en parqueaderos según el decreto 0067/2007, suma que calculo en suma mayor a varios cientos de millones de pesos por los predios de las casas o edificaciones y nomenclaturas referenciadas con 1 o varios pisos de cada sedes referenciadas, siendo que presuntamente han declarado área (sic) menor a la utilizada, dejando de percibir impuestos, contribuciones al municipio por el área (sic).

TERCERO: **Que se restablezca el interés colectivo a construcciones cumpliendo la normativa legal** de solicitar previamente a las curadurías licencias en alguna de sus modalidades competente para los cambios no autorizados de cerrar parqueaderos en planos ahora no existentes, siendo que a la fecha no existen ninguno y por tanto ha de compensarse o crearse dichos parqueaderos para bien de los ejecutivos de dichas empresas, sus trabajadores y en general la comunidad de sus usuarios como no embotellamiento del sector por no contar con dichos parqueaderos que otros establecimientos si cumplen en otras partes de la ciudad de Bucaramanga, y así tener una mejor ciudad cumpliendo requisitos urbanísticos, pagando las compensaciones al municipio o realizando por sus cuentas las construcciones de parqueaderos al interior de predios y así evitar el cierre de tan necesarios e importantes sedes de servicios que prestan los demandados para la comunidad por no cumplir dicha exigencia de viabilidad de uso de suelo que se solicita a planeación su cumplimiento estricto so pena de las sanciones de ley, y también no se respetan los perfiles viales dando lugar a invasión de espacio público como en zonas verdes, andenes y hasta antejardines endurecidos incluso usados para el estacionamiento indebido de automotores y o ocupaciones indebidas a la misma incluso siendo que está prohibido por ejemplo estacionar en la calle en zonas de cabecera y el Centro por disposición de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga como en otras zonas específicas demarcadas.

CUARTO: Que **se condene en costas** a los demandados en sus correspondientes responsabilidades legales a las sanciones establecidas en la Ley 472 de 1998.

QUINTO: Que se condene a las reparaciones debidas, a las demoliciones y construcciones ya comentadas si hay merito a ello.

SEXTO: Que se condene al pago de los **incentivos de ley** para el actor teniendo de presente el daño a la moralidad pública entre otros intereses colectivos vulnerados.

SÉPTIMO: Todas las demás que el juez competente considere necesarias o que las entidades o demás actores intervinientes soliciten conforme a la ley,



como necesidad de prestar cauciones o las que fuesen necesarias como registrar las demandas” (fol. 2).

2. Contestación de la Demanda

2.1 Municipio de Bucaramanga

Solicita que se nieguen todas y cada una de las pretensiones de la demanda, considerando que no se evidencia amenaza o vulneración por parte del ente territorial frente a los derechos invocados por el actor popular. Sostiene que, en el presente caso no se encuentra demostrado que el municipio haya transgredido los derechos e intereses colectivos referidos por el actor popular, toda vez que, se observa que los bienes inmuebles sobre los cuales recae la acción fueron construidos con sujeción a las licencias otorgadas para ello. Agrega que no es posible transgredir la seguridad jurídica de los sujetos de derecho imponiendo nuevas cargas con aplicación de normas que no pueden tener efectos retroactivos como es el caso del Acuerdo 065 de 2006 y el Decreto 067 de 2007 pues corresponden a normas expedidas con posterioridad a la construcción de los inmuebles.

2.2 José Alejandro Gómez Gómez y Pedro Leónidas Gómez Gómez

Por medio de apoderado judicial manifiestan que, no son los accionados que les corresponde evitar que los particulares se estacionen en el espacio público, pues eso es función y competencia de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga quien debe desplegar las medidas y controles para evitar dichas infracciones. Igualmente indica que, alrededor del inmueble y a una distancia no superior a 200 metros existen varios parqueaderos públicos que pueden ser utilizados por los usuarios.

Así mismo alega que, se cedieron espacios para la comodidad de los transeúntes y de los propios clientes que acuden al negocio, por lo cual no existe ninguna responsabilidad, pues el inmueble cumple con los requisitos legales, siendo función de la Secretaría del Espacio Público y la Dirección de Tránsito de Bucaramanga velar por el control del espacio público.



Como mecanismo de defensa propuso las siguientes excepciones:

“LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”: Sostiene que la acción popular no fue presentada por un interés general, sino más bien por un interés económico del actor popular, prueba de ello es el abandono procesal con el que actúa el accionante

“INSUFICIENCIA PROBATORIA – CARGA PROBATORIA EN CABEZA DEL ACCIONANTE” Manifiesta que el actor popular dentro de la oportunidad para aportar pruebas no se ocupó de allegar al expediente las necesarias cuya aplicación pretendía hacer valer, y por lo tanto debe rechazarse la presente acción. (fls. 862-866).

2.3 Sumas Construcciones S.A.S

Concurre al proceso su apoderado judicial donde se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda al considerar que no existe prueba de la vulneración, afectación o puesta en peligro de los derechos a la tranquilidad, medio ambiente sano, goce del espacio público o moralidad administrativa de los moradores del sector.

A su vez como mecanismo de defensa propuso las siguientes excepciones:

“AUSENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS”: Manifiesta que no existe vulneración a la integridad o salvaguarda del patrimonio público por dineros dejados de percibir por compensación de parqueaderos, por cuánto no está probado que la sociedad este obligada a pagar dicha compensación o adeude a la administración alguna suma por dicho concepto.

“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”: Sostiene que la sociedad demandada no es propietaria del inmueble donde funcionan las oficinas administrativas, y sobre el cual solo ostenta la calidad de arrendatario, por lo cual no han sido ellos los encargados de tramitar las licencias sobre el predio.

“AUSENCIA DE OBLIGACIÓN EN EL PAGO DE COMPENSACIÓN DE PARQUEADEROS” Considera que la zona en la que se encuentra ubicado el predio en cuestión cuenta con varios parqueaderos públicos, dos de ellos a menos de 100 metros, por lo cual no es necesario que sus oficinas cuenten con unos propios.

“INSUFICIENCIA PROBATORIA – CARGA PROBATORIA EN CABEZA DEL ACCIONANTE”: Indica que el actor popular no aporta material probatorio que



soporte o demuestre la vulneración de los derechos colectivos que alude. (fls. 881-888).

2.4 Silvia Margarita Prada Villamizar

Por intermedio de apoderado la accionada se opone a todas las pretensiones de la demanda al considerar que, carecen de todo fundamento legal y probatorio, no hay ninguna precisión de ninguno de los fundamentos y es una generalidad de hechos que según el accionante afectan a todo el Municipio.

Indica que, en el local ubicado en la calle 48 No. 27 – 77/81 funciona el local denominado “CLASICOS GIRALDO”, siendo el propietario e inquilino el señor José Horacio Giraldo Aristizábal, por lo que la señora Silvia Margarita Prada no debió ser vinculada al proceso.

Sostiene de igual manera que es copropietaria con su hermano el señor Jaime Prada Villamizar del inmueble ubicado en la calle 48 No. 27 – 77/81, el cual no ha sido sometido a ninguna remodelación, lo que realmente se realizó fue una obra nueva la cual dio categoría comercial y social al sector, construcción que conto con todos los permisos y licencias de la autoridad competente, con planos debidamente aprobados, y el pago de todas las expensas, impuestos y contribuciones que para tal efecto tiene la Alcaldía de Bucaramanga y la Curaduría Urbana (fls 898 - 906)

2.5 Dirección de Tránsito de Bucaramanga

La entidad señala que se opone a la prosperidad de las pretensiones, toda vez que, toda ellas se encuentran por fuera del marco de responsabilidad de la Dirección de Tránsito, además de sustentarse en apreciaciones subjetivas y de carecer de contenido jurídico y probatorio.

Como mecanismos de defensa propuso la siguiente excepción:

“ILEGITIMIDAD DE LA ACCIÓN POPULAR”: Indica que la entidad no ha vulnerado ningún derecho colectivo, como el goce de un ambiente sano ni la



seguridad pública de los transeúntes, ni a la moralidad administrativa, toda vez que no le procede responsabilidad administrativa alguna. (fls. 941-945).

2.6 Nathalie Serrano Meneses, Ana Melisa Serrano Meneses y Leidy Vanessa Serrano Meneses

Las accionadas se oponen a todas las pretensiones de la demanda indicando que no se logra demostrar la amenaza o violación de algún derecho colectivo. Proponen como excepciones:

“AUSENCIA DE VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS AL MEDIO AMBIENTE SANO, TRANQUILIDAD, ESPACIO PÚBLICO, MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y OTROS”: Sostienen las accionadas que el actor se limitó a expresar que existe una violación de los derechos colectivos sin que haya probado la existencia de ellos, observándose que lo realmente pretendido es la obtención del incentivo económico. Consideran que el inmueble de su propiedad cumple con los parámetros de estacionamiento y espacio público, por lo cual el comportamiento de los ciudadanos mal estacionados y que invaden el espacio público no dependen de ellas.

“HECHO SUPERADO / CARENCIA DE OBJETO”: Indican que el inmueble de su propiedad cumple con la normatividad vigente, pues cuenta con todas las licencias necesarias. Además, las obras que se llevaron a cabo en el 2013 se realizaron motivadas por razones estrictamente comerciales, sin que se tuviera conocimiento de la presente acción.

“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”: Consideran que no están llamadas a responder pues no existe actuación u omisión de su parte que haya provocado amenaza o vulneración de algún derecho colectivo; además, como particulares no están obligadas a controlar la invasión del espacio público o embotellamientos de tráfico. (Fol. 979 – 982)

2.7 Almacenes Éxito S.A

Mediante apoderado la sociedad considera que no se ha vulnerado ningún derecho colectivo, pues su establecimiento se encuentra condicionado para la comodidad y seguridad de sus clientes, cumpliendo con las normas relacionadas con el uso adecuado del espacio público; en consecuencia, se deben negar las pretensiones de la demanda. Hace igualmente a la eliminación del incentivo económico, poniendo lo dispuesto en la Ley 1425 de 2010.

Propone como excepciones:



“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO, FALTA DE CAUSA PARA PEDIR, AUSENCIA DE AMENAZA, DAÑO O VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS”: Manifiesta que la finalidad contemplada por el legislador para las acciones populares no se vislumbra en el presente caso, puesto que no existe una conducta por parte de Almacenes Éxito con la que se esté vulnerando o amenazando los derechos e intereses colectivos.

“DESNATURALIZACIÓN DE LA ACCIÓN POPULAR: ACCIÓN IMPROCEDENTE PARA EL OBJETO DE LA DEMANDA”: Indica que la finalidad que persigue la acción popular es la protección de los intereses colectivos y no la satisfacción de los intereses particulares netamente económicos de quien interpone la acción” (Fol. 1027 – 1037)

2.8 Propósitos & Proyectos LTDA

Mediante apoderado judicial propone las siguientes excepciones:

“FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA”: Considera que no debe ser vinculado a la presente acción, toda vez que no ejerce ninguna actividad comercial en el sector, además su inmueble no es propiamente un establecimiento comercial, porque se encontraba destinado para vivienda, sin embargo, a través de un contrato de arrendamiento, el arrendatario le da una destinación comercial.

“NO EXISTE GRAVAMEN IMPUESTO SOBRE EL INMUEBLE”: Indica que en el certificado de tradición y libertad del inmueble no existe ningún gravamen impuesto y registrado a folio de matrícula inmobiliaria que obligue al propietario al pago por compensación de dineros por sustracción o falta de parqueadero privado.

“LAS PRETENSIONES DEL ACTOR DEBEN SER INCOADAS A TRAVES DE UNA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO Y NO DE UNA ACCIÓN POPULAR”: Indica que el argumento principal del actor es la aparente violación al no cumplimiento del pago compensatorio de parqueaderos presente en el Decreto 0067 de 2007, por lo que la acción debió enfocarse al cumplimiento de dicha norma. (Fol. 1089 – 1093).

2.9 Luis Antonio Rojas Girón y Luz Marina Navarro de Rojas

Mediante apoderado judicial los vinculados manifestaron que no tienen ningún establecimiento de comercio de su propiedad en el inmueble de la carrera 31 No. 32 – 41, pues allí está funcionando “ALMACENES ÉXITO S.A”, establecimiento que contribuye al desarrollo económico, social y



ambiental del sector, pues no genera ninguna clase de ruido, intranquilidad o contaminación, por el contrario, presta un servicio útil a la sociedad.

Indican que no se violenta ningún derecho colectivo, pues el inmueble de su propiedad cuenta con una construcción nueva que cumple con la normatividad legal vigente, sin que se encuentre perturbando el espacio público con estacionamiento indebido, que den lugar a relaciones o demoliciones. Agrega que también cuenta con la licencia de modificación No. 68001-1-12-0349 la cual cumple con los parámetros dados por la autoridad municipal y la Curaduría Urbana. (Fol. 1107 – 1013).

2.10 Mattelsa S.A¹

La entidad accionada se notificó en debida forma, sin embargo, no presentó contestación a la demanda.

2.11 Rosario del Pilar Tabares Martínez²

La accionada se notificó en debida forma, sin embargo, no presentó contestación a la demanda.

2.12 Jaime Prada Villamizar³

El accionado se notificó en debida forma, sin embargo, no presentó contestación a la demanda.

2.13 Ximena Andrea Guerrero Lozada⁴

La accionada se notificó en debida forma, sin embargo, no presentó contestación a la demanda.

¹ Propietarios de establecimiento comercial "MATTELSA" y el inmueble ubicado en la carrera 31 No. 32 – 45/55

² Propietaria del establecimiento comercial "REVERZO CENTRO DE DISEÑO INTERIOR" ubicado en la calle 48 No. 27-77 de Bucaramanga

³ Propietario del inmueble ubicado en la calle 48 No. 27-77

⁴ Propietaria del establecimiento de comercio "FISIO-STHETIC-B/MANGA)



3. Sentencia de Primera Instancia

El conocimiento de la acción Popular correspondió en primera instancia al Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, quien profirió sentencia el 19 de diciembre de 2019, amparando los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público por parte de los accionados, aclarando que si bien, los propietarios de los inmuebles y/o los propietarios de los establecimientos de comercio tienen la obligación de contar con los respectivos cupos de parqueaderos para el ejercicio de sus actividades o asumir el pago compensatorio ante el ente municipal en caso de no contar con ellos, corresponde directamente al Municipio de Bucaramanga, ejercer las acciones administrativas y sancionatorias del caso a fin de lograr que cada uno de los establecimientos de comercio contra quienes se dirigió la presente acción, procedan con la adecuación de los inmuebles para habilitar el número de estacionamientos requeridos de forma directa o por gestión asociada, o en su defecto procedan con el cobro y recaudo del respectivo pago compensatorio y/o pago compensatorio transitoria acorde con las previsiones del Acuerdo Municipal No. 065 de 2006, Decreto 067 de 2007 y Decreto 198 de 2015 que reglamenta la compensación transitoria del deber urbanístico de provisión de cupos de parqueo en el Municipio de Bucaramanga y demás normas que lo modifiquen (Fls.1685-1689).

4. Recurso de Apelación

4.1 Iván Gonzalo Reyes Ribero

El accionante manifiesta que, apela parcialmente lo ordenado en el fallo de la acción popular en lo referente al pago mínimo ordenado de costas del proceso en tan solo un (1) salario mínimo legal mensual vigente a cargo del Municipio de Bucaramanga, y no de todos los demandados solidariamente, solicita que se modifique hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes con ocasión a lo dispuesto en el acuerdo PSAA16 del 05 de agosto de 2016, en especial el numeral 5 (b) del Consejo Superior de la Judicatura.



De otra parte, arguye que, el proceso es bastante antiguo, y lleva más de 11 años en la que se ha tenido que hacer expresa y participativa vigilancia, seguimiento para que hubiese una sentencia en concreto que restableciera los derechos colectivos vulnerados, por ende, aspiraba a unos incentivos por sus actuaciones legales conforme a la Ley 472 de 1998 (fls. 1694-1695).

4.2 Dirección de Tránsito de Bucaramanga

En su escrito de apelación señala que el Juez de primera instancia incurre en un grave error al plasmar un fallo con puntos totalmente diferentes a los solicitados y debatidos por el actor en la presente acción popular. Poniendo de presente que las pretensiones estaban encaminadas a la compensación de cupos de parqueaderos, debido a la falta de parqueaderos privados de los establecimientos comerciales que operan en la zona sin dar cumplimiento a la normatividad de uso de suelos. Reitera que, no es la entidad competente para recaudar la compensación de cupos de parqueaderos o verificar el pago de estos ante el Municipio de Bucaramanga. Además de que, no tiene injerencia en el otorgamiento de permisos o licencias de construcción de parqueaderos.

Concluye que, el *A Quo* debe ser cuidadoso en no hacer incurrir en gastos innecesarios a la administración pública. Debido a que, a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga se le corrió traslado de una admisión de demanda para la protección de derechos colectivos por la falta de parqueaderos y fue sobre estos derechos colectivos que se pronunció. Además, afirma que la Dirección de Tránsito actuó de forma diligente y en procura de la defensa de sus intereses, sin que esto conlleve a una condena en costas, pues no existió temeridad o mala fe en estas actuaciones (fls. 1701-1707).

4.3 Silvia Margarita Prada Villamizar

La accionada manifiesta que, el fallo de la presente acción popular en los puntos tercero y cuarto le impone una serie de obligaciones que no tienen justificación, pues todas las obras realizadas en dicho inmueble fueron en cumplimiento de planos y cálculos técnicos elaborados por el arquitecto



Mauricio Alberto Pradilla Esparza y el Ingeniero Calculista Heberth Ariza Moreno, debidamente aprobados, ejecutados y verificados por la Curaduría Urbana de Bucaramanga, a cargo del arquitecto Farid Numa Hernández, por tanto solicita se revoque los puntos tercero, parágrafo y punto cuarto y por consiguiente, se declare la configuración de hecho superado respecto del inmueble de la calle 48 27-77 /81 Barrio Sotomayor Bucaramanga, pues se realizaron todas las obras de construcción y cupos de parqueo dando cumplimiento a las normas urbanísticas relativas al espacio público como lo ordenó y autorizó la curaduría urbana de Bucaramanga (fls. 1696 – 1699).

5. Trámite Procesal Segunda Instancia

Se admitió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia y posteriormente se corre traslado para alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que presente su concepto de fondo respectivamente. (Archivo 07-01 expediente digital de la herramienta OneDrive).

6. Alegaciones

En cumplimiento del auto que ordenó correr traslado de alegatos de conclusión, las accionadas Municipio de Bucaramanga y Dirección de Tránsito de Bucaramanga presentaron sus alegaciones y el Ministerio Público no conceptuó.

6.1. Municipio de Bucaramanga

La accionada señala en sus alegatos de conclusión que, con fundamento en las pruebas recaudadas y ordenadas por el Despacho se demostró en el curso de la litis la inexistencia del nexo de causalidad entre los hechos invocados y las competencias que le asiste al municipio de Bucaramanga. Pues si bien es cierto el ente territorial es el encargado de hacer cumplir las normas urbanísticas sobre el deber de provisión de cupos de parqueo, en el curso del proceso se pudo demostrar que la administración municipal siempre ha sido diligente iniciando todas las acciones propias de su competencia tendientes a lograr el restablecimiento de los derechos



realizando visitas técnicas, requiriendo directamente a los propietarios e iniciando las actuaciones administrativas correspondientes.

No obstante, es importante resaltar que son los propietarios de los inmuebles y/o los propietarios de los establecimientos de comercio los que tienen la obligación de contar con los respectivos cupos de parqueaderos para el ejercicio de sus actividades o en su defecto deben asumir el pago compensatorio ante el ente territorial. Así las cosas, y derivado de lo anterior, solicita muy respetuosamente modificar el artículo primero y décimo tercero de la sentencia de primera instancia proferida el 19 de diciembre de 2019 por el Juzgado Quince Administrativo de Bucaramanga, y en su lugar se declare la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto al municipio de Bucaramanga (Archivo 23 expediente digital de la herramienta OneDrive).

6.2 Dirección de Tránsito de Bucaramanga

La Dirección de Tránsito de Bucaramanga manifiesta que, de la revisión del expediente se tiene que el *A Quo* estudió unas pretensiones y derechos que no fueron debatidos procesalmente, de los cuales no se tuvo la oportunidad para controvertir y por ende no existen pruebas suficientes ni contundentes para que se dispusiera que la DTB se encontraba vulnerando algún derecho colectivo. Advierte que se evidencia una incongruencia específica de lo probado y pretendido en el origen de la acción popular, demostrándose un déficit en la motivación de la decisión de primera instancia, pues no solo se observa que la Dirección de Tránsito no logró defenderse sobre la presunta falta de señalización y la falta de operativos de tránsito, sino que tampoco existe material probatorio que motivara a dar las ordenes realizadas en los numerales quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo tercero de la sentencia (Exp. digital, Archivo OneDrive 26).

6.3 Concepto de Fondo del Ministerio Público

La Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos guardo silencio.



II.- CONSIDERACIONES

1. Cuestión previa

El 25 de mayo de 2021 se sometió el presente proceso a estudio de Sala de Decisión a través de la herramienta Microsoft Teams, para la aprobación del respectivo proyecto de sentencia. El 26 de mayo de 2021 la H. Magistrada Dra. Solange Blanco Villamizar manifestó a través de Microsoft Teams hallarse incurso en la causal de impedimento del artículo 130.4 del CPACA⁵. Conforme a lo expuesto y, por encontrar merito en lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 131 del CPACA⁶, los restantes miembros de la Sala de Decisión declararan fundado el impedimento y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

2. Competencia y oportunidad

Surtidas a cabalidad las etapas del proceso sin que se evidencie causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado es el momento de adoptar la decisión que merezca la litis.

3. Problema Jurídico

De conformidad con los antecedentes y las consideraciones expuestas, le corresponde a esta Sala de Decisión determinar los siguientes problemas jurídicos:

⁵ Art. 130 Causales. 4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados.

⁶ ARTÍCULO 131. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS. Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas: (...)

3. Cuando en un Magistrado concurra alguna de las causales señaladas en el artículo anterior, deberá declararse impedido en escrito dirigido al ponente, o a quien le siga en turno si el impedido es este, expresando los hechos en que se fundamenta tan pronto como advierta su existencia, para que la sala, sección o subsección resuelva de plano sobre la legalidad del impedimento. Si lo encuentra fundado, lo aceptará **y sólo cuando se afecte el quórum decisorio se ordenará sorteo de conjuer.**



¿Si la condena en costas y agencias en derecho interpuesta en la sentencia de primera instancia proferida por el *A Quo* al Municipio de Bucaramanga y la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, como la negación del incentivo económico pretendido por el actor de la presente acción, fue adecuada de acuerdo a los lineamientos normativos?

Tesis de la Sala de Decisión: Sí, en razón a que, el pago de las costas procesales, trátase de expensas o de agencias en derecho, no constituye una dádiva o un privilegio a favor del actor popular que tuvo que acudir a un proceso para defender los derechos colectivos y el interés público. Además, el Municipio de Bucaramanga y la Dirección de Tránsito de Bucaramanga son los entes territoriales encargados del cumplimiento de las normas urbanísticas, teniendo el deber de provisión de cupos de parqueo y el control vial en la ciudad, cuya omisión fue evidente en la acción popular referida. Así mismo, el incentivo económico desapareció del ordenamiento jurídico y, con ello, la posibilidad legal de seguir reconociéndolo dentro de las decisiones judiciales en aquellos asuntos iniciados antes de la promulgación de la Ley 1425 de 2010. El incentivo no puede considerarse como un derecho adquirido en cabeza del actor popular por el solo hecho de presentar la demanda.

¿Si existe vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por parte del Municipio de Bucaramanga y la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, como consecuencia de la provisión de los cupos de parqueadero y control vial de los establecimientos de comercio ubicados en la calle 45, 48 y 49 con carrera 27,28 y 29 del barrio la aurora de esta ciudad?

Tesis de la Sala de Decisión: Sí, en razón a que de las pruebas allegadas al proceso, se logró demostrar la omisión respecto a los cobros correspondientes de los pagos compensatorios por parqueaderos, así como la falta de control a la invasión del espacio público en el sector objeto de la presente acción popular, dado al parqueo irregular de vehículos en las vías y



andenes conforme a la modificación y endurecimiento de las zonas peatonales y de antejardín que ha permitido la construcción de bahías de estacionamiento, por consiguiente, no se demostró una atención oportuna por parte del Municipio de Bucaramanga y la Dirección de Tránsito de Bucaramanga. En efecto, la falta de cupos de parqueo de los establecimientos de comercio, constituyen un hecho generador de daño, ya que afectan directamente los derechos e intereses colectivos de habitantes del sector, y la falta de control vial en esa zona, tal y como se acreditó en el plenario.

4. Marco Normativo y Jurisprudencial

El artículo 2º de la Ley 472 de 1998, definió las acciones populares como aquellos “*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*”.

De ahí que la primera condición de procedencia de la acción popular se relaciona con la defensa de derechos e intereses colectivos, pues si no se invocan o no se prueba su amenaza o vulneración la acción popular no procede. Al respecto, se observa que sin duda alguna los derechos e intereses colectivos invocados por el actor encuentran su asidero legal en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998. Asimismo, el artículo 9º del mismo precepto legal⁷, expresa que las acciones populares “*proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos*”.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular establecidos por la Jurisprudencia del Consejo de Estado⁸ son los siguientes, a saber:

⁷ “Artículo 9º.- Procedencia de las Acciones Populares. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.”

⁸ Consejo de Estado - Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., cinco (05) de marzo de dos mil quince (2015). Radicación número: 15001-23-



- a) Una acción u omisión de la parte demandada,
- b) **Un daño contingente**, peligro, **amenaza**, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos,
- c) Relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

En este sentido, la Jurisprudencia Constitucional ha establecido que la acción popular, se caracteriza:

“(i) por ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos⁹”.

De otra parte, el numeral 4º del artículo 161 del CPACA, establece como requisito de procedibilidad tratándose de pretensiones tendientes a lograr la protección de los derechos e intereses colectivos, siendo necesario llevar a cabo la respectiva reclamación prevista en el inciso tercero del artículo 144 del C.P.A.C.A. que dispone:“(...) **Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los 15 días siguientes a la presentación**

33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

⁹ Corte Constitucional, sentencia T- 443 del 11 de julio de 2013.



de la solicitud o se niega a ello podrá acudir ante el juez (...)” (Negrilla para la ocasión).

En este orden de ideas, al encontrarse involucrados en el presente caso derechos e intereses colectivos, esta Corporación estudiará si existió la amenaza o vulneración invocada por el accionante de conformidad con el material probatorio obrante en el proceso.

3.1. El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

De conformidad con el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 establece el espacio público como un derecho colectivo y por ende susceptible de protección a través de la acción popular y de esta forma garantizar el goce, utilización y protección del mismo. Lo anterior con fundamento en el artículo 82 de la Constitución Política, consagra la garantía de tal derecho bajo los siguientes términos: “Artículo 82. 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”.

Así mismo, la Ley 9ª de 1989¹⁰ en su artículo 5º, define el espacio público constituyendo el mismo, entre otras, las áreas requeridas para la circulación peatonal y vehicular, las áreas requeridas para la recreación pública, activa y 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 amueblamiento urbano en todas sus expresiones; y en general todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso y disfrute colectivo.

Anotándose, que su protección se deriva de la misma Constitución Política que considera a los bienes de espacio público como inalienable,

¹⁰ Ley 9ª de 11 de enero de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compraventa y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones”.



imprescriptible e inembargable. Para ello, las autoridades frente al espacio público deben *“velar por la protección de la integridad del espacio público (1); velar por su destinación al uso común (2); asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular (3); ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros”*.

De tal manera que, la Corte Constitucional en la Sentencia C-144 de 2009 ha resaltado que la regulación del espacio público varía según las circunstancias de cada caso, está muy ligada a lo local, y en ella intervienen derechos ciudadanos a la libertad de expresión, al medio ambiente y naturalmente a la seguridad. Anotando que, por ello el respeto a la autonomía de las autoridades locales y la naturaleza técnica del manejo del espacio público, que se admite que el legislador no se puede ocupar en detalle de esta materia, sino señalar criterios básicos de limitaciones razonables, en tanto las autoridades administrativas competentes disponen de un margen de valoración para expedir regulaciones que preserven el espacio público y a su vez garanticen la seguridad, en los términos de la Ley 769 de 2002. Lo anterior, sin desconocer, la facultad que tiene el legislador y el gobierno nacional, según sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias para declarar los bienes de utilidad pública o interés social en la ejecución de los proyectos de infraestructura vial.

De igual forma, el artículo 5 del Decreto 1504 de 1998, referente a los elementos constitutivos y complementarios del espacio público precisa que entre los constitutivos del mismo, ya sean artificiales o construidos, se encuentran: *“a) **Áreas integradas de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, constituidas por: los componentes de los perfiles viales** tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclo pistas, ciclo vías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, **estacionamientos bajo espacio público**, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles; (...).”* (Negrilla fuera de texto)



Por su parte, el Decreto 1538 del 17 de mayo de 2005 el dispuso en su Artículo 5º lo siguiente:

“Artículo 5º. Adaptación del espacio público. Los espacios de uso público de que trata el Capítulo Segundo del presente decreto serán adaptados en la forma que establezcan los municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en sus Planes de Adaptación para Espacios Públicos, Edificios, Servicios e Instalaciones Dependientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley 361 de 1997”.

3.2. 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

La Corte Constitucional ha resaltado que este derecho colectivo abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el **acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial** y demás disposiciones normativas en materia de **uso del suelo**, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades.

En ese sentido, el Consejo de Estado al fijar el alcance de este derecho, ha precisado que la vulneración implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo, pues este derecho tiene su núcleo esencial en el respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad, buscando se acaten los preceptos normativos relacionado con la materia urbanística, por parte de las autoridades públicas y particulares en general.



Sobre el particular, el Consejo de Estado en sentencia del 7 de abril de 2011¹¹ indicó lo siguiente:

“...derecho colectivo a la realización de las construcciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana.

*Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). 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. Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio** (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997).*

*El **acatamiento a 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 - de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros.*

*Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, 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 progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial** - bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población...” (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, sentencia del diecisiete (17) de abril de dos mil once (2011), Consejero de Estado Marco Antonio Velilla 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP).



De esta manera este derecho colectivo tiene como finalidad imponerles la obligación a las autoridades públicas y particulares, de acatar los preceptos jurídicos que regulan la materia urbanística, usos de suelos, acatamiento de planes de ordenamiento territorial, entre otras obligaciones legales y reglamentarias.

5. Análisis del Caso Concreto

Solicita el actor la protección de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, los cuales considera han sido vulnerados por el Municipio de Bucaramanga, Dirección de Tránsito de Bucaramanga y otros particulares, al hacerse uso indebido del espacio público mediante tubos y vallas de plástico en los predios ubicados en la calle 45, 48 y 49 con carrera 27,28 y 29 del barrio la aurora de la ciudad de Bucaramanga, permaneciendo indiferentes ante la invasión y amenaza de los derechos colectivos citados.

El Juez de Primera Instancia decide declarar la vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor, aclarando que si bien, los propietarios de los inmuebles y/o los propietarios de los establecimientos de comercio tienen la obligación de contar con los respectivos cupos de parqueaderos para el ejercicio de sus actividades o asumir el pago compensatorio ante el ente municipal en caso de no contar con ellos, corresponde directamente al Municipio de Bucaramanga, ejercer las acciones administrativas y sancionatorias del caso a fin de lograr que cada uno de los establecimientos de comercio contra quienes se dirigió la presente acción, procedan con la adecuación de los inmuebles para habilitar el número de estacionamientos requeridos de forma directa o por gestión asociada, o en su defecto procedan con el cobro y recaudo del respectivo pago compensatorio y/o pago compensatorio transitoria acorde con las previsiones del Acuerdo Municipal No. 065 de 2006, Decreto 067 de 2007 y Decreto 198 de 2015 que reglamenta la compensación transitoria del deber urbanístico de provisión de



cupos de parqueo en el Municipio de Bucaramanga y demás normas que lo modifiquen.

De esa forma, el actor Iván Gonzalo Reyes Ribero presentó escrito de apelación arguyendo que, está en desacuerdo en el pago mínimo ordenado en costas del proceso en tan solo un (1) salario mínimo legal mensual vigente a cargo del Municipio de Bucaramanga, y no de todos los demandados solidariamente, por ende, solicita que se modifique hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes con ocasión a lo dispuesto en el acuerdo PSAA16 del 05 de agosto de 2016, en especial el numeral 5 (b) del Consejo Superior de la Judicatura. Además, indica que, el proceso es bastante antiguo, y lleva más de 11 años en la que se ha tenido que hacer expresa y participativa vigilancia, seguimiento para que hubiese una sentencia en concreto que restableciera los derechos colectivos vulnerados, por consiguiente, aspiraba a un incentivo por sus actuaciones legales conforme a la Ley 472 de 1998.

Por otra parte, la Dirección de Tránsito de Bucaramanga señala en su escrito de apelación que, el Juez de primera instancia incurre en un grave error al plasmar un fallo con puntos totalmente diferentes a los solicitados y debatidos por el actor en la presente acción popular. Poniendo de presente que las pretensiones estaban encaminadas a la compensación de cupos de parqueaderos, debido a la falta de parqueaderos privados de los establecimientos comerciales que operan en la zona sin dar cumplimiento a la normatividad de uso de suelos. Así mismo, reitera que, no es la entidad competente para recaudar la compensación de cupos de parqueaderos o verificar el pago de estos ante el Municipio de Bucaramanga. Además de que, no tiene injerencia en el otorgamiento de permisos o licencias de construcción de parqueaderos.

Además, la Señora Silvia Margarita Prada Villamizar en su escrito de apelación manifiesta que, el fallo de la presente acción popular en los puntos tercero y cuarto le impone una serie de obligaciones que no tienen justificación, pues todas las obras realizadas en dicho inmueble fueron en cumplimiento de planos y cálculos técnicos, debidamente aprobados,



ejecutados y verificados por la Curaduría Urbana de Bucaramanga, por tanto solicita se revoque los puntos tercero, párrafo y punto cuarto y, por consiguiente, se declare la configuración de hecho superado respecto del inmueble de la calle 48 27-77 /81, pues se realizaron todas las obras de construcción y cupos de parqueo dando cumplimiento a las normas urbanísticas relativas al espacio público.

Así las cosas, en el asunto que nos ocupa, se hace necesario resaltar que la Jurisprudencia del Consejo de Estado reiteradamente ha sostenido que para que se profiera una sentencia favorable de fondo en sede de una acción popular se necesita acreditar que existe: *(i) una acción u omisión de la parte demandada, (ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera válida e idónea en el proceso respectivo. La ausencia de cualquiera de estos requisitos tiene como consecuencia la negatoria de las pretensiones de la demanda.*

Además, frente al objeto del recurso interpuesto por la parte actora se advierte sobre el concepto de costas la sentencia de Unificación de fecha 06 de agosto de 2019 proferida por el Consejo de Estado¹² en la cual dispuso lo siguiente:

“Unificar 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.

¹² Consejo de Estado – Sala de Decisión Especial No. 27. Sentencia de Unificación del 06 de agosto de 2019. Consejera Ponente Roció Araujo. Radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01



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 ibídem.

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.

2.6 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 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”.

Así mismo, la Ley 1425 de 2010, derogó los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, cuyo tenor literal era el siguiente: "Artículo 39° Incentivos. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos". De lo anterior, la corte constitucional afirma lo siguiente:



“La derogación del incentivo no es una norma, por tanto, que defina o establezca un estándar de protección de algún derecho social. Como se indicó, se trata de la modificación de una medida legislativa establecida para estimular el ejercicio de un determinado derecho político: interponer acciones populares, en defensa de la Constitución y la ley. Es una medida que no puede ser considerada regresiva, por cuanto no recorta o limita de forma sustantiva el derecho de acceder a la protección de los derechos e intereses colectivos. Se trata de suprimir una herramienta que no formaba parte en sí del derecho, sino que constituía un medio para estimular su uso. No existe pues, en estricto sentido, un requisito o carga adicional que se imponga a las personas. Lo que se suprime es el incentivo, como medio para promover la interposición de las acciones populares. La limitación impuesta por la medida no compromete el goce efectivo del derecho. Las personas conservan la acción; lo que no pueden reclamar es la recompensa por emplearla¹³”.

De esta forma, el pago de las costas procesales, trátase de expensas o de agencias en derecho, no constituye una dádiva o un privilegio a favor del actor popular que tuvo que acudir a un proceso para defender los derechos colectivos y el interés público. Por contrario, se sustenta en la necesidad de restablecer la equidad quebrantada, cuando el actor popular se ve determinado a buscar la protección de los derechos colectivos ante las autoridades judiciales, bien por causa de un agente público o de uno particular, asumiendo para tal propósito una carga de defensa económica y de esfuerzo procesal, que de otra manera no habría tenido que soportar.

En tal sentido, considera la Sala de Decisión que al tenor de lo expuesto se confirmará la condena en costas de primera instancia al Municipio de Bucaramanga y a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga y en atención a lo dispuesto en la mencionadas sentencias, no procederá a la condena en costas en esta instancia al recurrente, teniendo en cuenta que se declaró carencia de objeto por hecho superado al propietario del inmueble y establecimiento comercial ubicado en la Carrera 31 No. 32 – 41 y Carrera 31 No. 32 – 29. Así como, el incentivo económico no hace parte del núcleo esencial de las acciones constitucionales consagradas para la protección de los derechos colectivos, por lo que su derogatoria no afecta tal mecanismo, y el mismo ya no resulta procedente en su reconocimiento.

De otra parte, el Decreto 1538 de 2005, consagró en su artículo 11 lo

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2011 MP María Victoria Calle Correa



siguiente:

“ARTÍCULO 11. Reserva de estacionamientos accesibles en zonas de parqueo. *En todos los sitios abiertos al público como edificios de uso público, centros comerciales, nuevas urbanizaciones y unidades residenciales y en general en todo sitio donde existan parqueaderos habilitados para visitantes, se dispondrá de sitios de parqueo para personas con movilidad reducida, debidamente señalizados y con las dimensiones internacionales.*

En estos espacios se garantizará como mínimo un porcentaje equivalente al dos por ciento (2%) del total de parqueaderos habilitados. En ningún caso, podrá haber menos de un (1) espacio habilitado, debidamente señalizado con el símbolo gráfico de accesibilidad.

Parágrafo. *Las autoridades municipales y distritales competentes, determinarán en las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, la reserva para estacionamientos accesibles, contiguos a todo centro de interés público, sea este de tipo administrativo, comercial, cultural, recreativo, deportivo, o de servicios; dicha reserva no podrá ser menor de 2 estacionamientos por cada 100”.*

Ahora bien, de la revisión del expediente se tiene que obra como pruebas relevantes: De folios 1306 a 1309 del plenario diligencia de inspección ocular realizada el día 12 de marzo de 2019, en donde no se evidencia perturbación u ocupación indebida por lo establecimientos de comercio en cuestión sobre el globo de vía-espacio público con elementos propios de la actividad comercial desarrollada en el sector, durante la inspección se evidenció el estacionamiento de vehículos (automóviles – motocicletas), perturbando un área sobre la franja de circulación peatonal de los sitios identificados como: Calle 48 # 27 – 77 – “REVERZO CENTRO DE DISEÑO INTERIOR”, Calle 45 No. 29 – 28 – “FISIO-STHETIC” y Carrera. 31 No. 32 – 45/55 – “MATTELSA S.A.S” con posterioridad, es decir, el 18 de marzo de 2019, se llevó a cabo diligencia de inspección judicial en donde se verificó la ausencia de parqueaderos internos propios y la vulneración del espacio público. (Fol. 1312 – 1314).

Al respecto esta Sala de Decisión advierte que las alegaciones sobre la provisión de los cupos de parqueadero de los establecimientos de comercio ubicados en la calle 45, 48 y 49 con carrera 27,28 y 29 del barrio la aurora de esta ciudad, resulta necesario precisar que de conformidad con el artículo 1 del Decreto 1504 de 1998 se establece que la protección del espacio



público está en cabeza de los municipios así:

*“Artículo 1º. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo. **Los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo**”.*

Por consiguiente, de acuerdo al contenido normativo, corresponde al Municipio de Bucaramanga dentro de sus funciones las adecuaciones respectivas de recobro a los propietarios infractores de los inmuebles en cuestión. No obstante, a la Secretaría de Tránsito de Bucaramanga le corresponde realizar los respectivos mantenimientos e instalación de señales de tránsito de prohibido parquear y las demás que considere pertinentes implementar en el sector. Por ende, dentro de las competencias de las accionadas está la de hacer la respectiva reglamentación, socialización y educación vial para la puesta en funcionamiento de las zonas de estacionamiento reguladas en las vías públicas.

De esta forma, observa la Sala de Decisión que no son fundamentos suficientes para determinar que no se encuentran en amenaza los derechos e intereses colectivos de los habitantes del sector referido. Debido a que, el Municipio de Bucaramanga no ha realizado las adecuaciones pertinentes con el fin de garantizar el libre y seguro tránsito de los peatones por los andenes ubicados frente a cada uno de los inmuebles ubicados en la calle 45, 48 y 49 con carrera 27,28 y 29 del barrio la aurora de Bucaramanga, por dicha razón, se resalta que es requisito indispensable que el Municipio de Bucaramanga adopte las medidas tendientes a garantizar las normas urbanísticas conforme a la recuperación y adecuación del espacio público.

Desde la óptica de la Sala de Decisión, es claro que del análisis probatorio se puede evidenciar el incumplimiento del deber urbanístico de provisión de cupo de parqueos, que, si bien es cierto, los informes técnicos aportados por los accionados reflejan hipótesis contradictorias. Este Tribunal destaca que es deber del Municipio de Bucaramanga como primera autoridad municipal y veedor del desarrollo urbanístico garantizar su realización y adecuado uso por quien corresponda, ya sean particulares o entidades públicas o privadas



y esto se logra ejerciendo sus deberes de vigilancia y control sobre las mismas, por lo que debe requerir a los competentes para que realicen el estudio respectivo a que haya lugar, según las competencias legales de cada entidad.

Por esta razón, este Tribunal resalta que la causalidad de la vulneración de los derechos colectivos citados estuvo bien demostrada, pues la imputación realizada por el *A Quo* tanto al Municipio de Bucaramanga como a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, demuestra que los estudios técnicos en que se ampararon merecen igual de credibilidad; para esta Sala de Decisión es necesario que ambas entidades tomen las medidas de protección necesarias, debiendo involucrar un estudio conjunto y coordinado de una y otra hipótesis, para que realicen las gestiones tendientes a obtener la puesta en funcionamiento de las zonas de estacionamiento reguladas en las vías públicas, así como los respectivos recobros de los propietarios infractores de los inmuebles referidos.

Teniendo en cuenta esto, esta Sala de Decisión puede concluir que ni al Municipio de Bucaramanga ni a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, se le impusieron obligaciones más allá que de la coordinación administrativa, financiera y presupuestal dado que cada entidad debe asumir su competencia para poner en funcionamiento el estacionamiento o parqueo en las vías públicas, a efectos de garantizar que los derechos colectivos que se alegan amenazados, no sean vulnerados, y se reestablezcan los derechos del sector alegado en esta acción.

Por último, frente a lo alegado por la Señora Silvia Margarita Prada Villamizar en su escrito de apelación no obran pruebas dentro del plenario que permitan concluir que se configura el hecho superado respecto del inmueble de la calle 48 27-77 /81 por lo que deberá verificarse en el correspondiente desacato si es del caso.

En este orden de ideas, la Sala de Decisión confirmará la sentencia de fecha 19 de diciembre de 2019 proferida por Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, por medio del cual se declaró la



vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público.

5. Costas

En las acciones populares, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el Juez aplicará las normas del Código General del Proceso, relativas a las costas, y de conformidad con el artículo 365 numeral 1 y 3 ibidem, teniendo en cuenta que se confirmará la sentencia apelada en todas sus partes, se condenará al Municipio de Bucaramanga y a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga en las costas de segunda instancia, las cuales serán liquidadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por mandato de la Ley,

III.- FALLA

PRIMERO: Declárase fundado el impedimento manifestado por la H. Magistrada Solange Blanco Villamizar, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO: Confírmase el fallo de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), proferido por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.



TERCERO: Condénase en costas en segunda instancia al Municipio de Bucaramanga y a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, conforme lo dispuesto en las consideraciones de esta decisión.

CUARTO: Devuélvase el expediente al Juzgado de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia, previas constancias de rigor, para lo de su cargo en el Sistema de Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala de Decisión virtual Acta No. **44** de 2021, herramienta Microsoft Teams, la cual de conformidad con el artículo 186 del CPACA, garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con la Ley.

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada (E) Despacho 01