

*República de Colombia*  
*RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO*



*TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA*

PONENTE: Mag. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Acción: **POPULAR**  
Demandante: **EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES**  
Demandado: **MUNICIPIO DE IBAGUÉ**  
Vinculados: **INVERSIONES CONSTRUCCIONES INVEC LTDA - VARILASER PLUS LTDA – SOCIEDAD CONSTRUCTORA JIMENEZ Y ASOCIADOS – POLIDORO VILLA HERNANDEZ – MARÍA DEL ROSARIO PABON VILLAVECES – OSWALDO LOZANO MARIN – MAURICIO LOZANO MARIN**  
Radicación: **73001-33-31-008-2009-00055-01**  
Interno: **00009/20**

**SISTEMA ESCRITURAL**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la **sentencia** proferida por el **Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué el 18 de diciembre de 2019**, que accedió al amparo de los derechos colectivos enunciados en la demanda, no observándose nulidad alguna que invalide lo actuado dentro de la presente **ACCIÓN POPULAR** promovida por el señor **EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTEZ**, en contra del **MUNICIPIO DE IBAGUÉ**, siendo vinculados como litis consorte de la parte pasiva **INVERSIONES CONSTRUCCIONES INVEC LTDA - VARILASER PLUS LTDA – SOCIEDAD CONSTRUCTORA JIMENEZ Y ASOCIADOS – POLIDORO VILLA HERNANDEZ – MARÍA DEL ROSARIO PABON VILLAVECES – OSWALDO LOZANO MARIN – MAURICIO LOZANO MARIN**

**ANTECEDENTES**

El señor **EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTEZ**, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción popular consagrada en la Ley 472 de 1998, presentó demanda con la finalidad de obtener mediante sentencia judicial la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, así como a la seguridad y salubridad públicas, consagrados en los literales d) y g) de la ley 472 de 1998. Lo anterior a través de las siguientes pretensiones: (Fls 17-18 del cuaderno principal 1):

**DECLARACIONES Y CONDENAS**

Que se tomen de manera inmediata las medidas conducentes a corregir la grave amenaza y superar la violación que infringe los derechos colectivos invocados, evitando el riesgo a la integridad física de transeúntes que se presenta, por efecto de la inexistencia de andenes peatonales en el sector de Piedra Pintada, siguiendo la carrera 6ª y partiendo desde la calle 44, o cruce con Avenida Tobogán, hasta la calle 53.

Acción: POPULAR  
Demandante: EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES  
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
Radicación: 73001-33-31-008-2009-00055-01  
Interno: 00009/20

2

Que se ordene en un plazo prudencial la demarcación y construcción de andenes peatonales en las áreas donde se presenta su ausencia por la presencia de lotes de terreno vacíos, por cuyo abandono sobreviene la ocupación de los bienes de uso público y que se encuentren ubicados en el sector de Piedra Pintada, siguiendo la carrera 6ª y partiendo desde la calle 44, o cruce con Avenida Tobogán, hasta la calle 53.

Que se conmine a los particulares infractores a levantar los materiales de desecho que reposan en las áreas de interés público asignadas a andenes peatonales, promoviendo planes técnicamente armónicos y modelos de solución que, de acuerdo con los invasores, conduzcan a una equitativa, eficaz y económica erradicación del problema, incluyéndose en los costos a cargo de los propietarios de inmuebles afectados, el rubro proporcional por concepto de incentivo económico reconocido al actor.

Que se ordene a la Administración Municipal que adelante acuerdos o convenios con Universidades Locales que posean carreras de ingeniería civil y afines, a fin de que con el concurso de la facultad y de sus alumnos, se adelanten los procesos de delimitación, demarcación y cuantificación de la cabida superficial de las áreas públicas a cubrir totalmente por efecto de esta acción, y además se particularicen los segmentos que correspondan a cada uno de los lotes aquí incluidos, agregando la realización de un estudio de costos tentativos de las obras a realizar.

Que se condene al accionado a pagar la totalidad del incentivo económico que el despacho adjudique, sin demérito de que la administración municipal repita contra los propietarios de los inmuebles infractores.

Que se condene en costas a la parte accionada.

El anterior *petitum* fue cimentado, entre otros, en los siguientes

## HECHOS

Que en el sector de Piedra Pintada, siguiendo la carrera 6ª y partiendo desde la calle 44, o cruce con Avenida Tobogán, hasta la calle 53, se encuentran largos segmentos en los que no existen andenes para el tránsito peatonal, porque tales márgenes lindan con lotes de terreno vacíos, sobre los cuales se descargan desechos y no cuentan con encerramiento.

Que un punto crítico para los peatones, se presenta en la esquina superior derecha del cruce de la Avenida Tobogán o calle 44 con la carrera 6ª, puesto que las personas que circulan a pie deben caminar sobre la calzada vehicular y realizar maniobras para evitar ser golpeados por los carros que se pegan al sardinel de la carrera 6ª.

Que, siguiendo por la carrera 6ª en dirección al seguro social y hasta la calle 46, se presentan dos casos aislados de falta de andenes, contiguos a unos lotes abandonados, igual como ocurre entre la calle 46 y 47ª. El punto crítico, se encuentra siguiendo la carrera 6ª sobre la margen izquierda, en un recorrido que va desde la calle 47ª del barrio Piedra Pintada o calle 46 sobre el barrio Villa Marlen hasta la calle 48, área ocupada por los lotes sin determinación alguna y que abarcan el espacio público de los andenes peatonales.

Que sobre la misma margen izquierda de la carrera 6ª, se parte desde la calle 49 hasta la calle 51, donde se vive el mismo fenómeno de ausencia de andenes peatonales por

Acción: POPULAR  
Demandante: EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES  
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
Radicación: 73001-33-31-008-2009-00055-01  
Interno: 00009/20

3

la invasión de áreas públicas aledañas a la vía, en donde existió en el pasado una zona peatonal que, por el abandono, fue consumida por la maleza.

Que, partiendo de la margen derecha de la carrera 6ª, se presenta un sector entre la calle 48 y 49, donde es imposible que los peatones circulen por lugar diferente a la calzada vehicular, por cuanto el nivel en el que está el andén es mucho más alto que el de la vía.

Que, igualmente, entre las calles 52 y 53 de la carrera 6ª, se revive la ausencia de andenes peatonales por efecto de la acción invasiva del espacio público generada por un lote en el que se encuentra funcionando un parqueadero.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **MUNICIPIO DE IBAGUÉ (FIs 59 – 76 del cuaderno principal 1)**

Se opone de entrada a las pretensiones de la demanda y luego de pronunciarse sobre los hechos, plantea que la presente acción no puede convertirse en una forma de alterar procedimientos ni competencias judiciales o administrativas, pues de ser así, el juez determinaría los planes de gobierno y la ejecución del presupuesto del municipio, cuando este no es su papel en materia de protección de derechos colectivos.

Por lo tanto, solicita la integración del litis consorcio con todas y cada una de las personas que confluyen en el tramo aludido en la acción, como propietarios, poseedores, administradores de inmuebles residenciales o comerciales, ubicados en la carrera 6ª partiendo de la calle 44 o cruce con la Avenida Tobogán hasta la calle 53 de esta ciudad.

Afirma que sólo frente a quien pertenezca a la comunidad que se encuentra afectada con la vulneración de los derechos colectivos, se supone el carácter altruista y solidario de la acción popular, pero dicha situación no se encuentra probada en el plenario, por cuando no se encuentra acreditado que el demandante pertenezca a la comunidad del sector a que hace referencia los hechos y por el contrario se evidencia el interés económico.

En relación al incentivo económico, en términos concretos, solicita se niegue su pago, por cuanto no se encuentran acreditados los presupuestos necesarios para efectuar dicho reconocimiento, esto es, el interés directo del actor popular para ejercer la acción.

Como excepciones propone las siguientes:

- Ausencia de requisito de procedibilidad

Advierte, que dentro del material probatorio allegado con el escrito de la demanda, no obra prueba clara y determinante de que el accionante haya agotado la vía gubernativa como requisito de procedibilidad.

- Acción incoada incorrecta frente al ente territorial

Señala que el ente territorial no es ni será responsable de alguna amenaza o violación de los derechos colectivos que se reclaman en la presente acción y que si existiese algún motivo u hecho que indicase la acción u omisión en el cumplimiento de un deber legal por parte del ente territorial, la acción a incoar sería la acción de cumplimiento y no la popular.

Acción: POPULAR  
Demandante: EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES  
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
Radicación: 73001-33-31-008-2009-00055-01  
Interno: 00009/20

4

- Falta de integración de litis consorcio necesario

Indica que la obligación de realizar la liberación y adecuación de los andenes peatonales en el sector materia de los hechos de esta acción, le corresponde a los propietarios de los bienes que se encuentran en dicha dirección, por lo que estos deben ser llamados a integrar el litis consorcio necesario

- Falta de legitimación por pasiva

Manifiesta que no ha habido acción u omisión del ente territorial que amenace o viole los derechos e intereses colectivos relacionados con la falta de andenes en la zona determinada por el accionante, pues para que las pretensiones de la acción popular prosperen deben de existir estos elementos.

- Falta de legitimación por activa

Asegura que en este tipo de acciones se requiere de un interés directo o indirecto, esto es, formar parte de la comunidad afectada y que su motivación sea de carácter altruista y solidario.

Concluye que no basta entonces con efectuar una afirmación de que son residentes de la zona que es objeto de la acción popular, ni mucho menos actuar como ciudadano no afectado, sino que debe demostrarse en forma legal y con plena prueba el pertenecer a la comunidad afectada la calidad de residente del sector afectado, situación que no es acreditada por parte de la demandante, quien no demostró la calidad de residente en la zona aludida en los hechos de la demanda o lugar cercano al mismo.

- Reconocimiento oficioso de excepción

#### **VINCULADOS (Fis 212-216 del cuaderno principal 2 digitalizado)**

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué ante la no comparecencia de los vinculados INVERSIONES CONSTRUCCIONES INVEC LTDA - VARILASER PLUS LTDA – SOCIEDAD CONSTRUCTORA JIMENEZ Y ASOCIADOS – POLIDORO VILLA HERNANDEZ – MARÍA DEL ROSARIO PABON VILLAVECES – OSWALDO LOZANO MARIN – MAURICIO LOZANO MARIN para surtir la debida notificación, designó al señor GUSTAVO ADOLFO URIBE HERNANDEZ como Curador Ad Litem para que representará sus intereses en el proceso mediante providencia del 19 de julio de 2019.

En consecuencia, el 27 de agosto de 2019 el curador ad litem allegó contestación indicando que se limitaba a lo que resultará debidamente probado en el proceso y luego de pronunciarse sobre cada uno de los hechos, manifestó que los andenes en el sector objeto de la acción se encontraban debidamente demarcados pero que algunos de ellos estaban invadidos de maleza, pasto o desechos.

Por lo anterior, señaló que la labor de recolección, barrido, limpieza y corte de césped de vías y áreas públicas como son los andenes, no le correspondía a los propietarios de los predios sino a la administración municipal por intermedio de sus diferentes prestadores u operadores de servicios públicos.

Reafirma que la entidad encargada de garantizar la movilidad de los peatones por los andenes, los cuales ostentan la calidad de bien de uso público, es el Municipio de Ibagué,

Acción: POPULAR  
Demandante: EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES  
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
Radicación: 73001-33-31-008-2009-00055-01  
Interno: 00009/20

5

por cuanto este ente territorial es el responsable de garantizar la conservación y buen uso de ellos, así como su rehabilitación y mejoramiento.

Propuso como excepción la falta de legitimación de la causa por pasiva, por cuanto la pretensión principal de la acción popular recae únicamente en cabeza de la administración municipal y no sobre los particulares, propietarios de los lotes y edificaciones del sector.

### **SENTENCIA RECURRIDA**

El **Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué**, en sentencia proferida el 18 de diciembre de 2019, amparó los derechos colectivos deprecados en la demanda y ordenó al Municipio de Ibagué que dentro de los ocho (8) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia garantizará el funcionamiento de andenes o pasos peatonales en los costados derecho e izquierdo de la carrera 6ª entre calles 44 y 53 de la ciudad de Ibagué bajo la normatividad vigente, sin perjuicio de repetir en contra de los particulares propietarios de los predios ubicados en dicha franja.

Así mismo, integró un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia y se abstuvo de condenar a los particulares notificados y que actuaron a través del curador ad litem, ante la imposibilidad de establecer la propiedad en cabeza de cada uno, instando a los verdaderos propietarios para que cesarán la vulneración de los derechos colectivos y adelantarán las adecuaciones y obras necesarias para el óptimo funcionamiento de los andenes peatonales del sector. (Fls 266-287 del cuaderno principal 2).

Para llegar a la anterior decisión, el juez de primera instancia planteó como problema jurídico el determinar si el Municipio de Ibagué y a su vez los litis consorcios necesarios vulneraron los derechos colectivos de los ciudadanos que transitan por la carrera 6ª entre calles 44 y 58 de la ciudad de Ibagué, al no existir andenes peatonales en dicha zona.

Luego de un análisis detallado de los hechos relevantes probados dentro del proceso conforme el material probatorio obrante en el expediente así como del cuerpo normativo y jurisprudencial anotado en el cuerpo de la sentencia, advirtió que aun cuando han pasado 10 años desde la interposición de la presente acción popular y el sector ha tenido un importante desarrollo a nivel urbano, persiste la inexistencia de andenes demarcados en la zona que posibiliten el acceso seguro de los transeúntes, máxime cuando es un sector con bastante flujo vehicular.

Sostuvo que es el ente territorial, a través de sus autoridades administrativas, el llamado a garantizar la accesibilidad a las vías públicas tanto para transeúntes como para vehículos, pues es su deber poner orden en el territorio y hacer el control urbano que corresponde para preservar la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del municipio.

Señaló que es clara la responsabilidad del Municipio de Ibagué quien, por omisión a su deber en el control urbano, no ha hecho uso de su potestad coercitiva y sancionadora frente a los particulares propietarios de los predios ubicados en la franja comprendida entre las calles 44 y 53 con carrera 6ª costados izquierdo y derecho, y ha promovido con su omisión la inseguridad de la población ibaguereña por la ausencia de andenes demarcados o construidos según lo exigido en la norma.

Acción: POPULAR  
Demandante: EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES  
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
Radicación: 73001-33-31-008-2009-00055-01  
Interno: 00009/20

6

Dispuso como orden de amparo que dentro del término de ocho (8) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, el Municipio de Ibagué garantizará el funcionamiento de andenes o pasos peatonales en ambos costados de la carrera 6ª entre calles 44 y 53 de la ciudad de Ibagué, para lo cual deberá adelantar las obras civiles que se requieran, sin perjuicio de repetir en contra de los particulares propietarios de los predios ubicados en dicha franja, a prorrata de su coeficiente de propiedad y del adelantamiento de procedimientos administrativos o sancionatorios a que haya lugar en contra de estos.

Finalmente, indicó que, al no tener certeza de la propiedad de los predios que colindan en la zona en cuestión, el Despacho debía abstenerse de endilgar responsabilidad a las siguientes personas que conformaron el litis consorcio necesario con representación de un curador ad litem: Inversiones Construcciones INVEC LTDA, Polidoro Villa Hernández, Varilaser Plus Ltda, María del Rosario Pabón Villaveces, Oswaldo Lozano Marín y Mauricio Lozano Marín, y Sociedad Constructora Jiménez y Asociados e instó a los propietarios diferentes a los mencionados a adelantar las adecuaciones y obras necesarias para el óptimo funcionamiento de los andenes peatonales con el fin de cesar la vulneración de los derechos colectivos.

### **IMPUGNACIÓN**

Inconforme con la decisión anterior, la demandada Municipio de Ibagué, interpuso recurso de apelación solicitando se revoque la sentencia de primera instancia, y en su lugar, se denieguen las pretensiones las pretensiones de la demanda respecto al ente territorial (Fls 293-295 del cuaderno principal 2).

Manifiesta que el ente territorial debe ser exonerado de responsabilidad como quiera que para la realización de las obras pretendidas por el accionante se requiere adelantar un proceso previo que consta de estudios técnicos y jurídicos, de conformidad con el presupuesto municipal pues, de proceder sin ellos, se estarían dejando de lado las necesidades y prioridades de la comunidad, que ya cuentan con un cronograma y unos recursos preestablecidos por la Secretaría de Infraestructura Municipal.

Indica que el Municipio no ha sido omisivo en el cuidado de los andenes solicitados, toda vez que mediante el Decreto Municipal No. 0598 del 21 octubre de 2004 ordenó a todo propietario, poseedor y administrador de inmuebles de uso residencial o comercial del perímetro municipal; construir, adecuar, recuperar y mejorar los andenes y fachadas con previa consulta y concepto técnico del Departamento de Planeación Municipal, de manera que, no es el Municipio de Ibagué el llamado a responder por la construcción de los andenes peatonales.

Señala que en la visita que realizó la Secretaría de Infraestructura Municipal el 10 de octubre de 2019 al lugar de los hechos, evidenció que a lo largo de la carrera 6ª entre las calles 42 y 58 existe la franja longitudinal de la vía urbana con una longitud de 729 metros lineales en el costado derecho y 608 metros lineales en el costado izquierdo, destinada al uso exclusivo de los peatones. Así mismo observó que la carrera 6ª con calle 44 esquina costado derecho, la carrera 6ª con calle 48 y 49 a costado derecho y la carrera 6ª con calle 49 costado izquierdo carecen de franja peatonal, ya que estos puntos de localización son lotes sin construcción urbana.

Acción: POPULAR  
Demandante: EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES  
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
Radicación: 73001-33-31-008-2009-00055-01  
Interno: 00009/20

7

## TRÁMITE DE LA IMPUGNACIÓN

Mediante auto del 15 de diciembre de 2020, por reunir los requisitos legales, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia proferida el **18 de diciembre de 2019**, por el **Juzgado Octavo Administrativo de Ibagué**.

Con providencia del 22 de febrero de 2021 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público respectivamente para alegar de conclusión, oportunidad procesal en la que intervino la parte demandada municipio de Ibagué, quien reiteró lo expuesto en el recurso de alzada.

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, para lo cual se hacen las siguientes.

## CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

En virtud de lo establecido en los artículos 16 y 37 de la ley 472 de 1998, esta Corporación es competente para resolver el recurso de apelación formulado por la parte demandada contra la sentencia proferida por el **Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué el 18 de diciembre de 2019**, en la que se despacharon de manera favorable las pretensiones de la demanda.

### PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar si en el presente caso, como lo concluyó el A quo, se vulneran los derechos colectivos expuestos en la demanda por parte del Municipio de Ibagué ante la ausencia de andenes en la carrera 6ª entre las calles 44 y 53 de la ciudad de Ibagué o si, por el contrario, el A quo valoró indebidamente las pruebas obrantes en el expediente y desestimó los actos realizados por el ente territorial con el fin de construir y recuperar los andenes del perímetro municipal, extralimitándose en las órdenes dadas.

### TESIS DE LA SALA

La tesis que sostendrá la Sala consiste en afirmar que debe confirmarse la sentencia apelada, ya que efectivamente, con el material probatorio recaudado se logró determinar la vulneración de los derechos colectivos cuya protección se demanda.

## FUNDAMENTO DE LA TESIS DE LA SALA

### MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE AL CASO CONCRETO

La presente acción popular tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses al goce de un ambiente sano y del espacio público, los cuales se encuentran amenazados o vulnerados según la parte actora, por la no construcción de andenes en el sector de Piedra Pintada, siguiendo la carrera 6ª y partiendo desde la calle 44, o cruce con Avenida Tobogán, hasta la calle 53 de la ciudad de Ibagué para el tránsito de peatones y personas con discapacidad y por el mal estado de ciertas franjas de andén invadidas por vegetales.

El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño

Acción: POPULAR  
Demandante: EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES  
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
Radicación: 73001-33-31-008-2009-00055-01  
Interno: 00009/20

8

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 y, al tenor del artículo 9° Ibídem, esas acciones 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.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los REQUISITOS INDISPENSABLES<sup>1</sup> para que proceda la acción popular son los siguientes:

- a) Una acción u omisión de la parte demandada.
- b) 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.
- c) La relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.

Antes de abordar el estudio del primer requisito, hemos de dejar sentado que los derechos colectivos que se dicen vulnerados por parte de los demandados son: El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, así como la seguridad y salubridad públicas, consagrados en los literales d) y g) de la ley 472 de 1998.

El argumento central consiste en que los derechos atrás enunciados están siendo vulnerados por el Municipio de Ibagué quien ha sido omiso para actuar en defensa y conservación de las áreas destinadas a la circulación peatonal aledañas a las vías públicas vehiculares, al permitir que por la ausencia de encerramiento de lotes urbanos, se produzca la usurpación e invasión de los bienes de uso público por la expansión sin límite de los desechos y maleza originados en lotes de propiedad privada, de donde se desprende un grave riesgo para las personas que tienen que transitar sobre la calzada vehicular por la ausencia de andenes.

Como base de la decisión que se ha de tomar en esta sentencia, se recuerda que una obligación primaria de las autoridades es la de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, tal como lo proclama el artículo 2° de la Constitución. En gran parte, esa es la justificación de la existencia y actividad del Estado, pues sería nulo todo esfuerzo por sostener la vigencia de un conjunto de garantías conquistadas y reconocidas por y para la humanidad, sin que existiera un engranaje institucional que operará de modo oportuno y eficiente para brindar a los asociados un mínimo de protección de tales prerrogativas.

En ese orden de ideas, cada organismo estatal, dentro de la órbita de sus atribuciones, tiene la responsabilidad, exigible coercitivamente, de hacer uso eficiente de los recursos y medios a su disposición para garantizar que, en el área a su cuidado, los derechos individuales y colectivos, sean objeto prioritario de su actividad, siendo un deber que la Constitución les impone al señalar como fines del Estado el "*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y*

---

<sup>1</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, proferida el 18 de febrero de 2010, Radicación número: 25000-23-24-000-2004-01094-00(AP), Actor: Bibiana Mercedes Parra Ariza, Demandado: Instituto De Desarrollo Urbano - IDU y OTRO, Referencia: Apelación Sentencia - Acción Popular.

*deberes consagrados en la Constitución (...)*"; y el de "...proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y ... asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares" (Artículo 2º de la Constitución).

Dentro de la descentralización administrativa imperante en nuestro país, a los municipios, en representación del Estado, les corresponde "*como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (...) prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*"<sup>2</sup>, estando obligados dentro del ámbito de su competencia, a ejecutar las obras necesarias para lograr los fines del Estado.

El artículo 24 de la Constitución Política consagra el derecho que tiene todo colombiano de circular libremente por el territorio nacional, con las limitaciones que establece la ley.

A su vez, el artículo 1º de La Ley 769 de 2002 "*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*" prevé que el derecho a la libre circulación en el territorio nacional, está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes. De otra parte, según el artículo 82 de la Constitución Política, el Estado debe velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés general.

En ese orden de ideas, el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 define el espacio público como "el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes".

La misma disposición determina que las áreas que se requieren para la circulación, bien sea peatonal o vehicular constituyen espacio público.

En concordancia con lo anterior, el artículo 3 del Decreto 1504 de 1998 "por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial" dispone que:

*"Artículo 3º. El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:*

*a) Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;*

*b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;*

*c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto."*

---

<sup>2</sup> Artículo 311 de la Constitución Nacional

Acción: POPULAR  
Demandante: EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES  
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
Radicación: 73001-33-31-008-2009-00055-01  
Interno: 00009/20

10

En concordancia con lo anterior, el Decreto 1344 de 1970, anterior Código Nacional de Tránsito Terrestre, derogado por la Ley 769 de 2002, disponía en su artículo 2°:

**“Artículo 2°.-** Para la interpretación y aplicación del presente código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**Acera o andén:** Parte de vía destinada exclusivamente al tránsito de peatones.”

El artículo 2° de la Ley 769 de 2002 define la acera o andén como la “*franja longitudinal de la vía urbana, destinada exclusivamente a la circulación de peatones, ubicada a los costados de ésta.*”

De la anterior normatividad concluye nuestro órgano de cierre que los andenes forman parte de la vía pública destinados al uso peatonal y al respecto reitera las siguientes manifestaciones de la jurisprudencia de esa Corporación<sup>3</sup>:

*“Para entender el significado y el núcleo de protección de interés colectivo de protección al espacio público y el derecho al goce del mismo, es necesario referirse al artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 que define el concepto. Con base en lo anterior, se deduce que el concepto de espacio público involucra una serie de elementos que definen el uso colectivo de los bienes, por lo que su destinación al uso colectivo obedece a una decisión legal o normativa que los señale. Así, **hacen parte del espacio público aquellas áreas que se construyen para el uso peatonal**, de tal manera que pueden separar las vías públicas y los inmuebles de uso privado y particular. De igual manera, estas zonas permiten la libre locomoción de las personas, favorecen su seguridad personal y comunican las vías en una ciudad planificada. En efecto, el artículo 2° del Decreto 1344 de 1970, tal y como fue modificado por el artículo 1° del Decreto 1809 de 1990, dispone que los andenes o aceras hacen parte del espacio público, en tanto que se definen como la “parte de la vía destinada exclusivamente al tránsito de peatones”. En este mismo sentido, el párrafo del artículo 130 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, modificado por el artículo 109 del Decreto 1809 de 1990, señala que “las bicicletas, motocicletas, motociclos, mototriciclos y vehículos de tracción animal e impulsión humana, transitarán de acuerdo con las reglas que en cada caso dicte la autoridad municipal de tránsito. En todo caso estará prohibido transitar por los andenes”. Lo anterior muestra que el uso común del espacio público es un derecho protegido por el Estado que no solamente comprende la utilización por parte de la comunidad sino también el goce adecuado del mismo. De hecho, los bienes de uso público deben tener la destinación acorde con la finalidad propia de su naturaleza, pues el carácter común de aquellos no autoriza el uso indiscriminado de tales espacios.”*

Así pues afirma categóricamente 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 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.

Con relación al tema de las AUTORIDADES COMPETENTES para velar por la integridad del espacio público y garantizar su destinación al uso común, recuerda que el artículo 1° del Decreto 1504 de 1998 prevé que en el cumplimiento de la función pública de urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Quinta, M.P. Dario Quiñónez Pinilla, AP N° 641, sentencia del 11 de octubre de 2002, Bogotá, D.C.

Acción: POPULAR  
Demandante: EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES  
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
Radicación: 73001-33-31-008-2009-00055-01  
Interno: 00009/20

11

suelo, resaltando en todo caso que tanto las entidades públicas como los particulares son responsables por la vulneración de los derechos colectivos.

## **CASO CONCRETO**

Corresponde a la Sala determinar si en el presente caso, como lo concluyó el A quo, se vulneran los derechos colectivos expuestos en la demanda por parte del Municipio de Ibagué ante la ausencia de andenes a la altura de la carrera 6ª entre las calles 44 y 53 de la ciudad de Ibagué o si, por el contrario, el A quo valoró indebidamente las pruebas obrantes en el expediente y se extralimitó con las órdenes dadas, desestimando los actos realizados por el ente territorial con el fin de construir y recuperar los andenes del perímetro municipal.

Previo a determinar si existe o no vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda por parte del Municipio de Ibagué, esta Sala debe pronunciarse sobre la valoración probatoria de los 16 registros fotográficos allegados con la demanda, que dan cuenta del estado en que se encuentra la vía que corresponde a la carrera 6ª entre calles 44 y 53 de esta ciudad.

Al respecto, de manera reiterada el Consejo de Estado ha señalado, como regla general, que las fotografías no tienen mérito probatorio porque son documentos privados respecto de los cuales no es posible determinar su origen, el lugar ni la época en que fueron tomadas. Por lo tanto, el juez está en la obligación de examinar bajo el criterio de la sana crítica, siempre y cuando se hayan verificado los requisitos formales para la valoración de ese tipo de medios probatorios, esto, la autenticidad y la certeza de lo que se quiere representar o siempre que estas sean reconocidas por los testigos o cotejadas con otros medios de prueba dentro del proceso<sup>4</sup>.

La Sala le otorgará valor probatorio a las fotografías aportadas por la parte actora, toda vez que se cotejó el contenido de dichos documentos a través de la inspección judicial realizada por el A-quo el 17 de enero de 2014, a través de la cual denotó la carencia de andenes entre la carrera 6ª entre calles 44 y 53 y advirtió que los pasos peatonales que han construido los propietarios de los inmuebles en dicho sector no cumplen con las exigencias requeridas, al ser en un material que no permite el tránsito peatonal por la ciudadanía o al estar ocupado el espacio por antejardines y parqueadores.

Así, las 16 fotografías que obran a folios 5 a 12 del cuaderno principal 1 del expediente digital y la inspección judicial realizada por el A quo, obrante a folio 11 del cuaderno principal 2 del expediente digital, evidencian la carencia de andenes en algunos tramos de la carrera 6ª entre calles 44 y 53 de la ciudad de Ibagué, por lo que los peatones tienen que circular por una franja de maleza y, en algunos casos, directamente sobre la calzada destinada al tránsito vehicular.

Aclarado lo anterior, se debe advertir que el principal garante del espacio público es el Estado, quien debe velar por el respeto y protección integral del mismo, a través de las distintas autoridades públicas, por lo que mal podría pretender el Municipio de Ibagué que sus responsabilidades sean trasladadas a los particulares que, de hecho, ya tuvieron

---

<sup>4</sup> Sobre el valor probatorio de las fotografías, ver, por ejemplo, sentencias de 06 de mayo de 2015. Exp: 30892 y 13 de julio de 2013. Exp:27353.

Acción: POPULAR  
Demandante: EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES  
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
Radicación: 73001-33-31-008-2009-00055-01  
Interno: 00009/20

12

que soportar la carga de ver limitada su propiedad en virtud de la función social que tiene la propiedad en el ordenamiento constitucional colombiano.

Por lo tanto, el argumento defensivo del ente territorial, según el cual la construcción de tales andenes es responsabilidad de los propietarios de los predios ubicados en el lugar de los hechos, ha de ser desestimado por esta Sala pues, como bien lo ha expresado el Consejo de Estado, con base en las normas de carácter nacional previamente transcritas, los andenes forman parte de la vía pública destinados al uso peatonal. De manera que, la autoridad competente para velar por la integridad del espacio público y garantizar su destinación al uso común, son los municipios en cumplimiento de la función pública de urbanismo y, por ende, son estas entidades territoriales quienes deben dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo.

No puede entonces la entidad accionada anteponer normas de carácter local, para hacerlas prevalecer sobre las de carácter nacional. Bien vale recordar las manifestaciones del Consejo de Estado<sup>5</sup> frente a argumentos similares planteados por otras entidades territoriales, según la cuales la sola expedición de Acuerdos o Decretos Municipales no constituye una medida que salvaguarde los derechos colectivos.

Dentro de los reparos expuestos en el recurso de apelación, el Municipio de Ibagué pone de presente que varios de los propietarios de los predios ubicados en la zona que es objeto de esta acción han construido los respectivos andenes, por lo que indica se ha dado aplicación al Acuerdo 028 del 2003 por parte del ente territorial, *no obstante, esta misma entidad da como ciertas las afirmaciones vertidas por el actor popular, cuando asevera que gran parte del sector cuanta con andenes construidos, pero que aún existen franjas de terreno sin andenes, específicamente en los lotes que no cuentan con construcción urbana.*

De ahí que, hemos de tener por demostrado, que el sector comprendido en la carrera 6ª entre calle 44 y 53 de la ciudad de Ibagué carece de andenes, aun cuando es una carretera con bastante flujo vehicular, la cual ofrece un riesgo inminente al peatón, porque debe abordar la vía vehicular al no tener zona especial para transitar en este recorrido, poniendo en peligro su integridad física y hasta la vida.

Es claro que por tratarse de vías vehiculares donde el tráfico es continuo y veloz, se deben contar con andenes que permitan a los particulares en cualquier condición transitar por allí con seguridad, sin verse obligados a ocupar la vía vehicular, con el riesgo de sufrir un accidente, por lo que se puede inferir, sin lugar a dudas, que las personas que circulan por este sector se encuentran sometidas a un eventual riesgo de accidentalidad, el cual debe prevenirse por el ente territorial.

En ese sentido, el registro fotográfico aportado al plenario así como las manifestaciones de la parte actora y de la parte accionada, permite colegir que algunos tramos de la zona identificada, aún carecen de andenes y algunas franjas se encuentran invadidas por vegetación, obstruyendo así la libre circulación de las personas y poniendo en evidencia una conducta omisiva del municipio demandado frente a su deber constitucional y legal

---

<sup>5</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, proferida el **1º de marzo de 2007**, Radicación número: 68001-23-15-000-2003-00895-01(AP), Actor: Antonio José Tibaduiza Quijano, Demandado: Municipio De Piedecuesta, Referencia: Acción Popular.

Acción: POPULAR  
Demandante: EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES  
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
Radicación: 73001-33-31-008-2009-00055-01  
Interno: 00009/20

13

de proteger el uso y goce del espacio público en su jurisdicción, razón por la cual es evidente la vulneración de este derecho colectivo, como también, por las razones antes anotadas, el de la seguridad pública.

En efecto, estima la Sala que el Municipio de Ibagué no acreditó que en relación con los andenes faltantes en la carrera 6ª entre las calles 44 y 53, haya realizado actuaciones de carácter administrativo tendientes a lograr que los propietarios de los predios aledaños a la vía, realicen la construcción y adecuación respectiva, ni se allegó proyecto relativo a la construcción de manera directa por parte de la entidad territorial aún cuando ya han pasado más de 10 años, lo que hace evidente la vulneración de estos derechos e intereses colectivos y también procedente su protección.

Aunado a lo anterior, se tiene que la ausencia de andenes así sea de manera parcial, genera un peligro para los habitantes de dicho sector, por cuanto obliga a los peatones a transitar por la vía vehicular, exponiendo su vida e integridad física, cuando al tratarse la conducción de vehículos de una actividad tan peligrosa y de riesgo, el mismo Código Nacional de Tránsito, establece en su artículo 57 que *“el tránsito de los peatones por las vías públicas se hará por fuera de las zonas destinadas al tránsito de vehículos”* y no podría ser de otra forma, porque la vida del peatón no debe pender únicamente del respeto que tenga el conductor a las normas de tránsito, o de la pericia que tengan los peatones para sortear los vehículos que circulen cerca de ellos, sino que debe existir una mayor seguridad, que no resulta ser otra más adecuada en el caso concreto, que la utilización del andén, que impida o cuando menos disminuya el riesgo de que los vehículos coincidan en el mismo punto de la vía con el peatón.

De manera que, se encuentra que la amenaza y el peligro al que nos hemos referido, tiene como nexos causales la omisión que se ha predicado del MUNICIPIO DE IBAGUÉ, pues de no mediar tal omisión en el cumplimiento de un deber legal, tampoco podría predicarse amenaza o riesgo alguno.

Así las cosas, puede decirse, sin lugar a dudas, que está acreditada la amenaza a los derechos colectivos que corresponden a los señalados en los literales a), y d) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, relacionados con el Goce del espacio público y con la seguridad.

En este orden de ideas, encuentra esta Sala que las órdenes impartidas por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué para conjurar la amenaza de los derechos colectivos señalados son acertadas, pues es claro que el cumplimiento de los deberes del Estado y de sus autoridades de proteger a las personas residentes en Colombia **“... en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades” (art. 2º C.P)**, también radica en la prevención pues el Estado no tiene por qué esperar a que se materialice un daño para proceder a proteger los derechos colectivos, máxime cuando la presente acción es eminentemente preventiva.

Por lo tanto, de la información vertida dentro del proceso, se tiene que independientemente de que las obras hasta el momento construidas en materia de andenes hayan sido el producto de la conducta de particulares, lo cierto es que, como la omisión en lo tocante al municipio de Ibagué no ha cesado, como quiera que aún existen tramos sin andenes y las pocas franjas de tránsito peatonal no cumplen con los requisitos

Acción: POPULAR  
Demandante: EDILBERTO HENOC SUAREZ CORTES  
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
Radicación: 73001-33-31-008-2009-00055-01  
Interno: 00009/20

14

ordenados por la normatividad, la Sala deberá confirmar la sentencia proferida el 18 de diciembre de 2019 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué.

Finalmente, tal como lo indicó el A quo en la parte resolutive de su sentencia, se aclara que el Municipio de Ibagué, una vez realice la construcción de los andenes en el sector de Piedra Pintada sobre la carrera 6ª entre calles 44 y 53 de la ciudad de Ibagué, está facultado para repetir contra los propietarios de los bienes inmuebles sobre los cuales construyó el tránsito peatonal por el valor de la obra a prorrata de su coeficiente propietario.

### **COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA**

Dado que en el presente asunto se debaten derechos de interés público, no es procedente la condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida por el **Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué el 18 de diciembre de 2019**, que accedió al amparo de los derechos colectivos invocados en la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin costas en esta instancia.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, y vencido el término de que trata el artículo 36 - A de la Ley 270 de 1996, sin que exista pronunciamiento alguno, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen, realizando las anotaciones de rigor y dejando las constancias correspondientes en el sistema "Siglo XXI", previo trámite

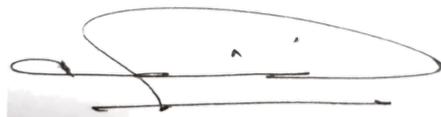
En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos.

### **CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,



**JOSE ANDRES ROJAS VILLA**



**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRIGUEZ**



**ANGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**