



## JUZGADO VEINTINUEVE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO

Medellín, veintiocho (28) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Proceso	Acción Popular No. 01
Actor	PROCURADOR 114 JUDICIAL II ADMINISTRATIVO DE MEDELLÍN
Demandado	MUNICIPIOS DE CALDAS Y LA ESTRELLA
Radicado	No. 05001 33 33 029 2021 00161 00
Procedencia	Juzgado Veintinueve Administrativo del Circuito de Medellín
Instancia	Primera
Providencia	Sentencia No. 110 de 2023
Temas y Subtemas	Acción Popular. Naturaleza del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos / Competencias constitucionales y legales en materia de espacio pública con respecto a la movilidad / Composición de la infraestructura vial a cargo de la Nación y de las entidades territoriales - Espacio público - Ordenamiento Territorial / Función pública del urbanismo y acción urbanística / Espacio público y acceso efectivo a toda la población / Vía Pública - andenes - Movilidad.
Decisión	Concede pretensiones - Constituye comité de verificación

Procede el despacho a desatar la *litis* dentro del proceso especial que en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos del artículo 88 de la Constitución Política, desarrollados en la Ley 472 de 1998 y el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, que fuera promovido por el señor **CARLOS MAURICIO GARCÍA CASAS**, quien en su calidad de Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín actúa de manera directa y en defensa de los derechos e intereses colectivos i) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, ii) la seguridad pública, iii) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y iv) la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, en contra de los **MUNICIPIOS DE CALDAS Y LA ESTRELLA**.

### 1. ANTECEDENTES:

#### 1.1. PRETENSIONES.

Reclaman de esta judicatura por el procurador las siguientes:

5.1. Se declaren vulnerados y amenazados los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, al igual que el derecho a la seguridad pública, por parte de los Municipios de Caldas y la Estrella - Antioquia, **por la falta de la construcción, adecuación y mejoramiento de los andenes de la carrera 50 entre el sector de Ancón y el casco urbano del Municipio de Caldas**, lo que impide la debida utilización de los mismos por parte de los peatones.

5.2 Como consecuencia de lo anterior, se ordene a los Municipios de Caldas y La Estrella - Antioquia, **a implementar, de forma inmediata, las medidas administrativas, contractuales, presupuestales, técnicas y demás que se necesiten para la construcción, adecuación y mejoramiento de los andenes de la carrera 50 entre el sector de Ancón y el casco urbano del Municipio de Caldas**, que permita el goce y la utilización de tales espacios, en condiciones de seguridad para quienes la transitan.

5.3 Que, en lo sucesivo, las entidades públicas demandadas realicen el mantenimiento de los andenes de la vía de la referencia, con la periodicidad requerida. Negrilla voluntaria

Basa el accionante sus pretensiones, en los argumentos fácticos que a continuación se enuncian:

## **1.2. HECHOS**

Indica el señor Procurador Judicial II, que en la actualidad la carrera 50 entre el sector denominado Ancón (Municipio de la Estrella) y el casco urbano del Municipio de Caldas, carecen de andenes peatonales o los existentes se encuentran con un alto grado de deterioro al parecer por falta de mantenimiento; afirma que la misma es de doble calzada y esta categorizada como vía arteria que conecta comunicaciones con otras rutas como es la autopista regional, lo cual hace que transiten todo tipo de vehículos.

Manifiesta que, por las características propias del sector, se movilizan muchos peatones los cuales ponen en riesgo su vida e integridad personal, al tener que transitar por las vías ante la carencia de andenes peatonales.

Relata que, mediante petición del 2 de febrero de 2022, se requirió a los municipios de la Estrella, Caldas, al Departamento de Antioquia y al Área Metropolitana para que brindaran información acerca de la situación objeto de petición, obteniendo respuesta por parte de algunas de las entidades territoriales (Municipio de Caldas y el Departamento de Antioquia); sin embargo, aún subsiste la problemática por la que hoy deben acudir al presente medio de control.

## **1.3. DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS**

La accionante adujo como vulnerados los siguientes derechos colectivos consignados en el artículo 4 literales d), g), i) y m) de la ley 472 de 1998.

## **1.4. TRÁMITE PROCESAL**

Le correspondió a esta Agencia Judicial el estudio del presente medio de control, el cual, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos formales de la demanda, procedió a su admisión por medio de auto de 28 de abril de 2022<sup>1</sup>, providencia dentro de la cual se ordenó informar a los miembros de la comunidad sobre la existencia de la presente<sup>2</sup>. Luego de notificado el auto admisorio a cada una de las

---

<sup>1</sup> Archivo "005AdmiteAccionPopular.pdf." C01Principal del expediente digital.

<sup>2</sup> Archivo "015AcreditaAvisoComunidad.pdf." y "019EvidenciaPublicacionAviso.pdf" C01Principal del expediente digital.

partes, incluyendo el agente del ministerio público adscrito al despacho<sup>3</sup>, se obtuvo contestación de las accionadas<sup>4</sup>.

## **1.5. POSICIÓN DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS**

**1.5.1. Departamento de Antioquia<sup>5</sup>.** Mediante apoderado judicial presentó contestación en la cual indicó que, frente a los hechos del primero al octavo que no les consta; además argumentó que, la carrera 50 entre Ancón y el Casco urbano del Municipio de Caldas no hacen parte de la red vial a cargo del ente departamental, además de manifestar que todo lo que tiene que ver con desarrollo urbano de los municipios es competencia de estos, quienes son los que deben garantizar el goce del espacio público, la utilización de los bienes de uso público y la segura circulación de sus habitantes.

Consecuente con lo anterior, al no tratarse de una vía a cargo del ente departamental, el mismo no se encuentra obligado a gestionar mantenimiento y mucho menos a construir o reparar algunos de los elementos que la componen, si a ello hubiere lugar, en este caso construcción y/o mantenimiento de andenes peatonales.

**1.5.2. Municipio de la Estrella<sup>6</sup>.** En el mismo sentido en escrito de contestación, a través de apoderado manifestó que, frente a los hechos primero, cinco y octavo no le constan; los hechos segundo, tercero y séptimo son parcialmente ciertos; el cuarto es cierto y el sexto afirma que no es cierto; manifestando que:

La vía de la carrera 50 entre el sector Ancón y el Municipio de Caldas, no es una vía de responsabilidad del Municipio de La Estrella, porque no es una vía de carácter municipal que esté a cargo del Ente territorial que represento, conforme lo señala la ley 105 de 1993, la cual establece claramente cuáles son las vías de carácter Nacional, Departamental y Municipal, por tanto esa vía en su mantenimiento, control y vigilancia no se encuentra dentro de las funciones asignada por dicha norma, en los artículos 19 y 20 ibídem al Municipio de la Estrella-Antioquia.

No existe por parte de la Administración Municipal de la Estrella, vulneración a algún derecho, si este se genera es por causas externas al actuar del Municipio de la Estrella, no existe por parte del Municipio omisión al cumplimiento de las funciones adscritas a la Administración por la Constitución y la Ley, porque las vías según su uso son responsabilidad de la Nación, el Departamento y el Municipio, por lo tanto los recursos y su mantenimiento atienden el criterio consagrado en la Constitución Política de Descentralización administrativa y política y conforme al artículo 287 ibídem el límite establecido al Municipio de la Estrella está determinado en la Ley 105 de 1993.

De acuerdo lo anterior, indicó que el ente territorial no debió ser convocado al presente proceso y menos que las pretensiones están llamadas a prosperar frente a

<sup>3</sup> Archivo "006NotificacionDemanda.pdf.", "007NotificacionDepartamentoAntioquia.pdf" y "008NotificacionDefensoriaDelPueblo.pdf" C01Principal del expediente digital

<sup>4</sup> Archivo "010ContestacionDepartamentoAntioquia.pdf", "011ContestacionMunicipioEstrella.pdf" "012ContestacionMunicipioCaldas.pdf." y "018IntervencionDefensoriaDelPueblo.pdf" del C01Principal del expediente digital.

<sup>5</sup> Archivo "010ContestacionDepartamentoAntioquia.pdf" C01Principal del expediente digital.

<sup>6</sup> Archivo "011ContestacionMunicipioEstrella.pdf" C01Principal del expediente digital.

ellos, porque la vía objeto de debate no es responsabilidad del Municipio de la Estrella.

**1.5.3. Municipio de Caldas<sup>7</sup>.** Por medio de apoderado judicial contestó la demanda, indicando que los hechos primero, segundo, cuarto y séptimo son ciertos; el hecho tercero tiene la característica de no ser verdad la primera afirmación y no constarle la segunda; frente al hecho quinto es parcialmente cierto y el sexto y séptimo no le constan.

Afirman que el ente territorial no ha vulnerado los derechos colectivos de los cuales se pide protección, por cuanto ha desplegado acciones positivas encaminadas a satisfacer las necesidades objeto de este medio de control, como son el haberse construido varios tramos de andenes como se indicó en el hecho tercero<sup>8</sup> y los de la carrea 50 entre las calles 132 sur y 142 sur, 143 sur, además de estar en curso el denominado "proyecto de la Ruta de la Cerámica" el cual contempla la construcción de andenes entre las calles 133 sur y la calle 122 sur.

**1.6. Posición del Ministerio Público.** En esta etapa procesal el procurador judicial adscrito al despacho no emitió pronunciamiento alguno.

**1.7. Pacto de Cumplimiento.** Mediante auto del 23 de junio de 2022<sup>9</sup> se citó a las partes a audiencia especial de Pacto de Cumplimiento prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, para el 13 de julio de 2022, la misma que se realizó declarándose fallida por cuanto ninguna de las partes tenía ánimo para llegar a un acuerdo, razón por la cual se dispuso continuar con el trámite del proceso<sup>10</sup>.

**1.8. Pruebas.** Mediante auto de fecha 21 de julio de 2022<sup>11</sup>, se decretaron las pruebas solicitadas tanto por la parte demandante como las entidades demandadas; frente a los oficios decretados, las respuestas fueron puestas en conocimiento de las partes para su debida publicidad<sup>12</sup>.

**1.9. Traslado para alegar.** Una vez vencido el periodo probatorio y recaudada la prueba decretada por el despacho, mediante auto del 9 de marzo del presente

---

<sup>7</sup> Archivo "012ContestacionMunicipioCaldas.pdf" C01Principal del expediente digital.

<sup>8</sup> Páginas 4 y 5 del archivo "012ContestacionCaldas.pdf" "Tramo 1: **entre Cll 107 sur y Calle 109 sur**, andén sobre ambos costados de la vía", "Tramo 2: entre **Cll 121 sur y Calle 130 sur**, andén sobre ambos costados de la vía", "Tramo 3: **Calle 130 sur a calle 133 sur**, andén sobre ambos costados de la vía", "Tramo 4: Calle 133 sur hasta calle 142 sur, andén en ambos costados de la vía", "Tramo 5: Entre **calle 142 sur a Calle 145 sur**, andén sobre el costado izquierdo en dirección sur"

<sup>9</sup> Archivo "020IncorporaReconocePersoneriaFijaFcehaPactoCumplimiento.pdf." C01Principal del expediente digital.

<sup>10</sup> Archivo "025ActaAudienciaPactoCumplimiento.pdf." C01Principal del expediente digital.

<sup>11</sup> Archivo "026DecretoPruebasPopular.pdf." C01Principal del expediente digital.

<sup>12</sup> Archivo "046AutoAgregaPoneEnConocimiento.pdf.", "052AutoAgregaPoneEnConocimiento" y "054AutoAgregaPoneEnConocimientoTrasladoAlegar" C01Principal del expediente digital.

año<sup>13</sup>, se corrió traslado común a las partes por el término de 5 días para que presentaran los alegatos de conclusión, derecho del cual se hizo uso por las partes, así:

**1.9.1. Alegatos parte demandada<sup>14</sup>.** Indica que, al analizar las pretensiones y las pruebas recaudadas llega a varias conclusiones, de las cuales se puede extraer que, el sector objeto del presente medio de control esta comprendido por la carrera 50 entre las calles 77 a las 125 pertenecientes a los municipios de la Estrella y Caldas, dejando en evidencia que si bien el último municipio en mención aportó varias pruebas relacionas con la construcción de andenes en la carrera 50 todos fueron hechos más allá de la calle 125, es decir, sectores que no eran objeto de petición.

Del mismo modo, el accionante indica que se logró establecer, que la carrera 50 entre las calles 77 a la 125 si están a cargo de los municipios accionados, así:

- **Municipio de la Estrella:** Vía con código 25ANA carrera 50 en el tramo desde la calle 80sur y la calle 104 sur. (Decreto ley 1917 del 15 de junio de 2018)<sup>15</sup>. Calle 77 y 106 no cuenta con infraestructura adecuada para el tránsito peatonal.
- **Municipio de Caldas:** Calle 107 y 125, en algunos sectores no cuentan con la infraestructura adecuada o totalmente inexistente<sup>16</sup>.

Con todo lo anterior, el demandante quien es agente del Ministerio Público, solicita al despacho judicial, acceder a las pretensiones de la demanda ordenando la protección de los derechos colectivos ya indicados, ordenando a los municipios de La Estrella y Caldas, implementar, de forma inmediata, las medidas administrativas, contractuales, presupuestales, técnicas y demás que se necesiten para la construcción, adecuación, mejoramiento y mantenimiento de los andenes de la **carrera 50 entre las calles 77 a 125.**

**1.9.2. Departamento de Antioquia<sup>17</sup>.** Reitera los argumentos expuestos con la contestación de la demanda, señalando, además que, no se logró demostrar que la zona objeto de esta acción haga parte de la red vial del Departamento de Antioquia, en razón de ello se ve configurada la falta de legitimación por pasiva de la respectiva entidad por lo que solicita se desestimen las pretensiones de la demanda en su totalidad respecto del ente departamental.

---

<sup>13</sup> Archivo "054AutoAgregaPoneEnConocimientoTrasladoAlegar" C01Principal del expediente digital.

<sup>14</sup> Archivo "057AlegatosDeConclusionDemandante.pdf" C01Principal del expediente digital.

<sup>15</sup> Página 22 del archivo "057AlegatosDeConclusionDemandante.pdf" C01Principal del expediente digital.

<sup>16</sup> Página 23 del archivo "057AlegatosDeConclusionDemandante.pdf" C01Principal del expediente digital.

<sup>17</sup> Archivo "055AlegatosDeConclusionDepartamentoDeAntioquia.pdf" C01Principal del expediente digital.

**1.9.3. Municipio de la Estrella<sup>18</sup>.** Indica que de acuerdo al acervo probatorio que se llevó a cabo no se probó que la carrera 50 con la calle 77 sur y la calle 140 sur en jurisdicción del Municipio de la Estrella fuese una vía que estuviese a cargo de ellos conforme la ley 105 de 1993, artículos 19 y 20 por medio de la cual se establecen cuáles son las vías nacionales, departamentales y municipales. Afirma que no existe por parte de la administración municipal de la Estrella vulneración a algún derecho colectivo al no probarse la omisión al cumplimiento de las funciones establecidas por la constitución y la ley.

En tal sentido solicita *"...denegar las pretensiones de la demanda en lo que corresponde al Municipio de La Estrella-Antioquia, pues conforme al material probatorio allegado no corresponde al Ente Territorial el mantenimiento, conservación y adecuación de la carrera 50 con la calle 77 sur y la calle 104 sur en jurisdicción..."*.

**1.9.4. Municipio de Caldas<sup>19</sup>.** Mediante escrito indicó que, según las pruebas practicadas en el proceso, se deniegue la protección solicitada por el accionante y se abstenga de emitir orden en contra del municipio o en su lugar se module los efectos de las ordenes en cuanto al alcance y plazo para el hipotético cumplimiento.

Lo anterior, es sustentado por el apoderado del ente territorial, al afirmar que hubo un incumplimiento por parte del actor popular de la carga de la prueba en cuanto a la vulneración o amenaza a los derechos colectivo; asevera que eventualmente solo se probó la ausencia de la construcción de andenes en algunos tramos o los existentes no se hayan en las condiciones que solicita el accionante, esto es en la carrera 50 con las calles 107 a 125, sin que se probara que esto constituya un riesgo cierto o al menos probable para la integridad de los transeúntes, al punto que no se probó el volumen de tránsito peatonal en estos sectores. Así mismo, expone el abogado, que se demostró las acciones positivas desplegadas por el municipio al cual representa, tendientes a la construcción de los andenes peatonales a lo largo de la carrera 50.

**1.9.5. Ministerio Público<sup>20</sup>.** El agente del ministerio público adscrito a este despacho judicial presentó concepto, indicando que del recaudo probatorio queda demostrado la ausencia de infraestructura peatonal, en otros la falta de continuidad de los andenes, y en algunos casos infraestructura deteriorada, situación que configura que no se cumpla con los estándares de seguridad para el tránsito peatonal, evidenciándose la omisión de los entes territoriales (Municipio de Caldas y Municipio de la Estrella) frente al cumplimiento del deber legal de garantizar el uso

---

<sup>18</sup> Archivo "056AlegatosDeConclusionMunicipioDeLaEstrella.pdf" C01Principal del expediente digital.

<sup>19</sup> Archivo "059AlegatosDeConclusionMunicipioDeCaldas.pdf" C01Principal del expediente digital.

<sup>20</sup> Archivo "058ConceptoMinisterioPublico.pdf" C01Principal del expediente digital

y el goce de los componentes del espacio público para este caso las aceras y/o andenes del perímetro urbano.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. OBJETO DE LA CONTROVERSIASIA

Pretende el actor popular, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos consagrado en artículo 88 de la Constitución Política, desarrollados por la Ley 472 de 1998 y el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011: el amparo de los derechos al espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, al igual que el derecho a la seguridad pública, al considerar que fueron vulnerados por los municipios de CALDAS y LA ESTRELLA al omitir **la construcción, adecuación y mejoramiento de los andenes de la carrera 50 entre el sector de Ancón y el casco urbano de los municipios antes mencionados.**

Por lo tanto, el problema jurídico planteado en el *sub lite* se centrará en resolver si se presentó o no la vulneración de los derechos colectivos aducidos en la demanda por los entes territoriales mencionados.

### 2.2. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.

La preocupación por la protección a los derechos e intereses colectivos data desde el Derecho Romano, sin embargo, en Colombia tuvo su primera regulación con la expedición del Código Civil en los artículos 1005, 1006, 1007 entre otros, ya con el tiempo el artículo 88 constitucional ordenó al legislador una reglamentación específica y ya no tímida del mecanismo que denominó como ACCIÓN POPULAR, expidiéndose en el año 1998 la Ley 472, que la definió en su artículo segundo como el mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos<sup>21</sup>.

Así entonces, se amplió el espectro de derechos y se dejó atrás la concepción de ser objeto de protección únicamente aquellos que ya habían sido vulnerados, pues con la nueva legislación se logró adicionalmente evitar el daño, cesar el peligro y restituir las cosas a su estado anterior, lo cual abiertamente resulta ser más proteccionista y acorde al Estado Social de Derecho que nos ampara.

---

<sup>21</sup> Ley 472 de 1998 "Artículo 2º.- Acciones Populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares 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".

En cuanto a las características de esta acción, el Consejo de Estado en sentencia del 27 de junio de 2013 indicó:

Dentro de las características principales de esta acción, destacan las siguientes:  
Es una **acción pública**, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por "toda persona" y además, para afianzar un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los Personeros y los servidores públicos.

Es una **acción principal**, carácter que, de una parte, la dota de autonomía e identidad propias y resulta especialmente importante en tanto no permite que el juez eluda pronunciamiento de fondo alegando la existencia de otro mecanismo de defensa judicial y, de otra parte, permite su compatibilidad con otras acciones<sup>22</sup>.

Se destaca además, la característica de la sentencia que se profiere en el proceso especial consagrado en la Ley 472 de 1998, puesto que su efecto es de cosa juzgada respecto a las partes y al público en general, lo que necesariamente implica una prohibición a los funcionarios judiciales, a las partes y la comunidad de instaurar un nuevo litigio por los mismos hechos y las mismas causas que fueron debatidas con anterioridad, esto por cuanto se debe brindar seguridad y estabilidad en las decisiones judiciales; sin embargo, cabe señalar que mediante la sentencia C-622 de 2007, se declaró que tal efecto tendría como excepción aquellos casos donde surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que puedan llegar a variar la decisión.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el artículo 144 introdujo como medio de control la protección de los derechos e intereses colectivos estableciendo en similar sentido a la Ley 472, que esta podría ejercerse por cualquier persona en busca de la "*la protección de los derechos e intereses colectivos*"; acción en la cual "*podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible*"<sup>23</sup>.

Se resalta de la disposición en comento, hablando del inciso tercero, la variación nominal de la acción popular y el requisito previo necesario para interponer el medio de control, esto es, la reclamación obligatoria, cuando la violación o vulneración del derecho o interés colectivo se esté efectuado por una autoridad pública o un particular en el ejercicio de funciones administrativas salvo si existe un inminente

---

<sup>22</sup>Consejo de Estado, Sección Tercera; 27 de junio de 2013, exp. 13001-23-33-000-2012-00148-01(AP). Hernán Andrade Rincón.

<sup>23</sup>Se complementa la disposición: "Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos". Analizada constitucionalidad parcial mediante Sentencia, Corte Constitucional C-644 de 2011.



peligro de la ocurrencia de un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, pues en tal caso se podrá acudir directamente a la jurisdicción.

### **2.3. COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN MATERIA DE ESPACIO PÚBLICO CON RESPECTO A LA MOVILIDAD.**

De manera expresa se hace una relación y desarrollo general en lo que al marco normativo sobre el espacio público y el sistema de movilidad como integrante de este se tiene, por lo que corresponde establecer unos presupuestos jurídicos constitucionales y legales para orientar la discusión, habida consideración que en virtud de los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política, así como del artículo 5 de la Ley 489 de 1998, los *“organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo”*.

Para lo anterior se requiere, eso sí, para la efectiva prestación de los servicios públicos y la masterización de los principios constitucionales y finalidad del Estado (arts. 1 y 2 CP), que la competencia se ejerza y no sirva esta como una excusa o limitante, en atención a los principios de *“la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política”* (inc. 2, art. 5, L. 489/98).

Conforme con lo antes expuesto, se tiene que existe un amplio marco normativo del cual se deriva la distribución de competencias respecto a los municipios, de las que se desprende unas competencias obligatorias por su disposición constitucional y legal<sup>24</sup>, de las que se resaltan en particular, sobre la distribución de competencias<sup>25</sup>:

La Constitución Política de 1991, estableció como principios fundamentales del arquetipo de Estado la descentralización y la autonomía territorial (art. 1), precisando en el artículo 288 superior que la *“ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”*, distribuidas y ejercidas estas *“conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la*

---

<sup>24</sup> Rincón Pérez, Mario (2021); “Régimen y gestión Municipal”, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá DC – Colombia. p. 129.

<sup>25</sup> Para el efecto y con mayor profundidad en su estudio si resulta ser del interés, se remite al estudio de: Torres Alzate, Hernán (2011); “Aspectos básicos del régimen municipal”, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín – Colombia.

ley"; además de estos, por mandato constitucional y legal, los que corresponden a los principios de la función pública<sup>26</sup>.

Igualmente, en la Ley 136 de 1994, artículo 4, se reiteró lo dispuesto en el artículo 288 superior, por lo que se estableció por el legislador el deber de ejercer las competencias conforme con la constitución y la ley, desarrollándose conceptualmente los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que se reitera en los artículos 5 y 6 de la Ley 489 de 1998, complementándose por el artículo 4 de la Ley 136, con los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, estos concordante con el artículo 209 de la Constitución Política, respecto de los principios de la función pública; y en lo que concierne a los principios de la función administrativa, se establecieron el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011<sup>27</sup>.

En lo que tiene que ver precisamente a las funciones -competencias- de los municipios, estos se establecieron a partir del artículo 311 de la Carta Política, con desarrollo inicialmente en el artículo 12, incs. 1 y 2 del Decreto Ley 1333 de 1986; posteriormente con el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, adicionado y modificada por la Ley 715 de 2001 y después la Ley 1551 de 2012, de los que se resalta por la relevancia para la *litis*:

Artículo 3, Ley 136 de 1994, "*Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal*" (num. 3) y "*Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales*" (num. 9).

Por su parte, en la Ley 715 de 2001, artículo 76, contempla en materia de transporte:

76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

---

<sup>26</sup> Artículo 209 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 5 de la Ley 489 de 1998.

<sup>27</sup> El listado de principios corresponde a: "debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad".

Igualmente, la Ley 1551 de 2012, en el artículo 6 adiciona al artículo 3 de la Ley 136 de 1994, como funciones de los municipios el numeral 23, para vías precisa a cargo de estos *“la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal”*; precisando que *“Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales”*.

Se resalta en todo caso, que este marco normativo no limita las funciones y competencias de los municipios, pues estos igualmente deben someterse a los decretos y reglamentos que se expidan por entidades de superior orden o por ellas mismas; incluso como lo advierte Hernán Torres *“dichas normas contienen unas expresiones que nos indican la existencia de un gran universo de otras funciones que igual debemos conocer y acatar”*<sup>28</sup>; por lo que, *“le corresponde al operador jurídico estudiar y analizar todo el ordenamiento jurídico con el fin de conocer y llevar a cabo todas las funciones que se encuentren en éste”*<sup>29</sup>.

**2.3.1. Composición de la infraestructura vial a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.** Al respecto tenemos que el proceso de descentralización de la red vial en el territorio colombiano inició mediante el Decreto 2171 de 1992, el cual fue expedido por las facultades transitorias que brindó en su momento el artículo 20 de la Constitución Política, al transformar el Ministerio de Obras Públicas en el Ministerio de Transporte y crearse el Instituto Nacional de Vías- Invias-; posteriormente conforme con la Ley 105 de 1993, se definió la composición de infraestructura vial y se precisaron las funciones y responsabilidades de la Nación, departamentos, distritos y municipios frente a la red vial del país, haciendo una reorientación a la inversión de la Nación<sup>30</sup>.

De acuerdo a lo anterior, a partir de la referida ley, queda claro que se definió la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, específicamente en el artículo 12<sup>31</sup>, donde se indicó que las vías de orden nacional son aquellas que cumplen la

---

<sup>28</sup> Torres Alzate, Hernán (2011); “Aspectos básicos del régimen municipal”, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín – Colombia, p. 88.

<sup>29</sup> P. 89 ibidem

<sup>30</sup> Conpes No. 2765 del 22 de febrero de 1995.

<sup>31</sup> ARTÍCULO 12. DEFINICIÓN DE INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE A CARGO DE LA NACIÓN. Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por:

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

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

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

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

función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países.

Del mismo modo, en el artículo 17 de la mencionada ley se dispuso la composición vial distrital y municipal, clasificando las vías urbanas y suburbanas de propiedad de los entes territoriales o departamentales, al igual que la responsabilidad dependiendo de los tipos de vías, bien sea por importancia nacional o regional.

Igualmente se recuerda que la Ley 136 de 1994, en su artículo 3 # 23, el cual fue modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, dispuso que, en materia de vías, los municipios tienen a su cargo la construcción y mantenimiento de las denominadas vías urbanas y rurales de rango municipal<sup>32</sup>, lo que se reitera en la Ley 1955 de 2019.

**2.3.2. Los derechos colectivos objeto de protección, invocados por el actor popular.** Establecido el marco normativo de funciones y competencias, procede ahora el despacho al análisis concreto con relación a los derechos que se aducen son vulnerados, desconocidos y puestos en riesgo.

**2.3.2.1. Espacio público.** La parte actora como se indicó, fundamentó su pretensión, en la protección del derecho colectivo al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, al igual que el derecho a la seguridad pública.

El artículo 82 de la Constitución Nacional reguló la protección del espacio público, y la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano, en los siguientes términos:

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.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

---

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

e. Las vías para cuya construcción se ha comprometido el Gobierno Nacional con gobiernos extranjeros mediante convenios o pactos internacionales.

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

Las carreteras nacionales podrán convertirse en departamentales a petición del departamento respectivo, si este demuestra la capacidad para su rehabilitación y conservación y rehabilitación de esas vías, se pueda adelantar por contrato

<sup>32</sup> ARTICULO 2º. REGIMEN DE LOS MUNICIPIOS: El régimen municipal estará definido por lo dispuesto en la Constitución Política, por lo establecido en la ley y por las siguientes disposiciones:

(...) 3. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales.

A su vez, la Ley 9ª de 1989 -Ley de Reforma Urbana-, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones, definió el concepto de espacio público en su artículo 5 como un *“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 derivado de *“la prevalencia del interés general”* (art. 1 CP), trascienden *“los límites de los intereses individuales de los habitantes”*<sup>33</sup> (art. 5, L. 9/89); por tanto:

... constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular (...) las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público (...) en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Sobre el espacio público, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 31 de enero de 2011, con ponencia de la Magistrada Olga Mélida Valle De La Hoz, señaló:

Es pertinente, entonces, enunciar las dimensiones constitucionalmente relevantes del espacio público, conforme a los artículos 82 y 88 CP, así: Es deber del Estado, a través de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común. Es deber de las autoridades hacer efectiva la prevalencia del uso común del espacio público sobre el interés particular. Es deber de las entidades públicas 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. Es un derecho e interés colectivo. Constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas<sup>34</sup>.

Lo anterior permite constatar el especial interés que ha tenido el legislador y más aún el constituyente, en preservar los bienes de uso público, como aquellos destinados al uso y disfrute de la colectividad, razón por la que ha merecido un tratamiento especial y diferencial respecto del uso que tienen los bienes de los particulares; además 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 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, tránsito y disfrute colectivo, de tal manera que pueden separar las vías

---

<sup>3333</sup> “La protección del espacio público, así entendida, responde a la necesidad de conciliar los diferentes ámbitos y esferas sociales en un lugar común, sin desconocer, en todo caso, el principio constitucional consagrado en el artículo primero de la Carta, mediante el cual se garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses privados, en beneficio de la colectividad”. Corte Constitucional, Sen. SU-360 del 19 de mayo de 1999, exp. T-168937 y acumulados. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>34</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. M.P Olga Melida Valle de la Hoz. Radicado. 25000-23-25-000-2003-02486-01(AP).

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<sup>35</sup>.

Ahora, no cabe duda que los andenes en los términos del artículo 5 de la Ley 9 de 1989, en concordancia con la Ley 769 de 2002, artículo 2<sup>36</sup>, son zonas de uso público que se encuentran destinados al tránsito peatonal al igual que forman parte del derecho colectivo al espacio público<sup>37</sup>, cuyo uso y goce adecuado está garantizado por el Estado.

Así mismo, la Ley 769 en sus artículos 76<sup>38</sup> y 131<sup>39</sup>, prohíbe expresamente realizar un inadecuado uso de esos espacios, puesto que, los bienes de uso público deben tener la destinación acorde con la finalidad propia de su naturaleza, ya que su utilidad común no autoriza su uso indiscriminado, por tal razón se impone desde el artículo 315 Superior a los alcaldes *"en su calidad de primera autoridad de policía en el área de su competencia"*, el deber de *"cumplir y hacer cumplir en el respectivo ámbito territorial, las normas constitucionales y legales y las que expida el Concejo Municipal correspondiente, entre las que se encuentran aquellas relacionadas con el concepto de espacio público"*<sup>40</sup>.

De acuerdo con el artículo 674 Código Civil, los bienes de uso público junto con los bienes fiscales corresponden a una subclasificación de los bienes de dominio público. Los bienes de uso público propiamente dicho, sometidos a un régimen jurídico especial, son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, están al servicio de ésta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización como calles, plazas, parques, puentes, caminos, etc.

---

<sup>35</sup> Sostuvo la Corte Constitucional con apoyo a la doctrina: "...el orden en los espacios abiertos, como calles y parques, debe ser un valor social por excelencia que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones de vida urbana y a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.). Es por ello que algunos doctrinantes sostienen que, el "atributo básico de una ciudad exitosa es que una persona pueda transitar libremente por las vías públicas y además pueda sentirse personalmente segura en las calles, entre todos los ciudadanos que transitan en ella". Corte Constitucional, Sen. SU-360 del 19 de mayo de 1999, exp. T-168937 y acumulados. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>36</sup> Ley 769 de 2002, modificado por la Ley 1383 de 2010. "ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...) Acera o andén: Franja longitudinal de la vía urbana, destinada exclusivamente a la circulación de peatones, ubicada a los costados de ésta".

<sup>37</sup> Precisa la Corte Constitucional: "Tomando en consideración las precisiones anteriores, pueden reconocerse como elementos que integran el concepto de espacio público, entre otros los siguientes:

a- Las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular (vías públicas), - como por ejemplo las calles, plaza, puentes y caminos -.

(... )

c- Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, - es decir andenes o demás espacios peatonales-. Corte Constitucional, Sen. SU-360 del 19 de mayo de 1999, exp. T-168937 y acumulados. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>38</sup> Modificada por el artículo 15 de la Ley 1811 de 2016

<sup>39</sup> Modificado por el artículo 21 ley 1383 y el artículo 4 de la ley 1696 de 2013.

<sup>40</sup> Corte Constitucional, Sen. SU-360 del 19 de mayo de 1999, exp. T-168937 y acumulados. Alejandro Martínez Caballero.

Por lo anterior, es claro que el Estado cumple una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero de esta clase de bienes. Así mismo, los bienes de uso público figuran en la Constitución como aquellos bienes que reciben un tratamiento especial ya que son considerados como inalienables, inembargables e imprescriptibles; en este sentido el artículo 63 constitucional preceptúa: *"Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables"*.

Por tanto, dispuso el artículo 82 de la Carta, el deber del Estado de *"velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular"*; lo que obedece, en palabras de la Corte *"precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos"*<sup>41</sup>.

En lo que corresponde a la Ley 472 de 1998, esta consagró dentro de los derechos e intereses colectivos, el derecho al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y la seguridad pública entre otros. Los bienes de uso público, están destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y por lo tanto deben estar al servicio de esta de forma permanente y en las condiciones técnicas apropiadas para permitir su uso adecuado y eficaz. Respecto a esta clase de bienes, el Estado cumple funciones de protección, administración, mantenimiento, entre otros; correspondiendo en desarrollo del principio de igualdad (art. 13 CP) la aplicación de una discriminación positiva, en el sentido de promover el Estado *"las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados"*<sup>42</sup>.

De las disposiciones antes transcritas, se concluye que es en los municipios y por ende en los alcaldes como la primera autoridad administrativa y de policía, en que recae hacer cumplir las normas constitucionales y legales, entre las cuales se encuentran las correspondientes a la protección del uso y goce del espacio público municipal o distrital, y dirigir la acción urbanística; así como es deber de los particulares respetarlas en todo momento, esto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 9 de 1989.

---

<sup>41</sup> Corte Constitucional, Sen. SU-360 del 19 de mayo de 1999, exp. T-168937 y acumulados. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>42</sup> "...en el uso o administración del espacio público, las autoridades o los particulares deben propender, no sólo por la protección de la integridad del mismo y su destinación al uso común, sino también, -atendiendo el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos-, por facilitar el adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a estos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad". Corte Constitucional, Sen. SU-360 del 19 de mayo de 1999, exp. T-168937 y acumulados. Alejandro Martínez Caballero. También de la corporación, sentencia T-288 de 1995, Eduardo Cifuentes Muñoz.

**2.3.2.2. Ordenamiento Territorial. Función pública del urbanismo y acción urbanística.** Acorde con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, el ordenamiento del territorio es una función pública y debe estar dirigida entre otros a "(...) *posibilitar a los habitantes el acceso a la vía pública, infraestructura de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común...*"<sup>43</sup>; seguidamente, establece que los municipios y distritos deben "*Disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales...*"<sup>44</sup>.

En orden de lo expuesto, se constituyen las acciones urbanísticas en cabeza de los municipios o distritos, materializada, como lo explica Galvis Gaitán (2019) en actos administrativos y actuaciones administrativas respecto al ordenamiento territorial y la intervención del uso del suelo, con el objeto de "*realizar la función pública del ordenamiento territorial local*"<sup>45</sup>; función que por excelencia se desarrolla mediante los planes de ordenamiento territorial -POT-, cuya competencia para su discusión y expedición se radica en los concejos municipales y distritales, precisándose en estos instrumentos el área urbana y rural, "*así como el suelo sobre el cual crecerá la ciudad que se denomina suelo de expansión*"<sup>46</sup>.

Para lo anterior, se facultan a los municipios a efectos de adelantar las acciones urbanísticas, previa inclusión en el correspondiente plan de ordenamiento territorial -POT-, entre ellas **la localización y señalamiento de las características de la infraestructura vial**, los servicios públicos domiciliarios, **la ejecución de obras de infraestructura para el transporte-vehicular y/o peatonal**, los equipamientos públicos, etc.<sup>47</sup>; evidenciándose así, tal como lo expone Solarte, que en los municipios se radica la competencia de "*Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte*". Esta acción urbanística está muy ligada a la contemplada en el numeral 1.2", resaltándose por el autor, que la "*norma dice dirigir y realizar, lo que conlleva a decir que entonces las acciones urbanísticas no consisten solo en la toma de decisiones normativas sino que tienen que ver también con la ejecución de ciertas decisiones*"<sup>48</sup>.

Por lo anterior, el Decreto 1504 de 1998 "*Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*" radicó en el Estado el

---

<sup>43</sup> Artículo 3 de la Ley 388 de 1997

<sup>44</sup> Artículo 5 de la Ley 388 de 1997

<sup>45</sup> Galvis Gaitán, Fernando (2019); "Manual de Derecho Urbanístico", 2 ed., Ed. Temis, Bogotá D.C - Colombia, p. 184.

<sup>46</sup> Solarte Portilla, Pedro Antonio (2017); "Ordenamiento Territorial y derecho Urbano", 3 ed., UniAcademia Leyer, Bogotá DC - Colombia, p. 380.

<sup>47</sup> Artículo 8 de la Ley 388 de 1997

<sup>48</sup> Solarte Portilla, Pedro Antonio (2017); "Ordenamiento Territorial y derecho Urbano", 3 ed., UniAcademia Leyer, Bogotá DC - Colombia, p. 383.



deber de velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, manifestando que este debe prevalecer sobre el interés particular; y en consecuencia en cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deben dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo<sup>49</sup>.

Se encuentra entonces que a nivel territorial corresponde a cada municipio o distrito, velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al goce y uso común y de conformidad con lo previsto en el artículo 315 de la Constitución Política y al alcalde como la primera autoridad local y de policía, le compete cumplir y hacer cumplir la constitución, la Ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo entre los cuales figura la normativa referente al espacio público.

Así pues, es una carga o responsabilidad exclusiva del Estado, en este caso en cabeza de cada municipio, brindar y permitir a la comunidad el acceso, uso y goce del espacio público, lo cual comprende entre otros el mejoramiento de las condiciones de movilidad de un sector o comunidad, ya sea peatonal y/o vehicular; es al Estado en cumplimiento de los fines que justifican su existencia, a quien le compete con los dineros que recibe por diversos conceptos, entre ellos los impuestos, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes constitucionales, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

También vale la pena precisar, que la seguridad pública, es uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y, por tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía. En la doctrina se le delimita como la ausencia de riesgos de accidentes, como la prevención de accidentes de diversos tipos y de flagelos humanos y naturales, esto es, incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, entre otros, lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado.

En materia concreta de movilidad, además de todo lo desarrollado en líneas anteriores, la Ley 1955 de 2019, dispuso en el artículo 96 para los planes de movilidad sostenible y segura para los municipios, distritos y áreas metropolitanas, la obligación de integrar en el POT, la formulación, adopción y ejecución de los planes de movilidad, los cuales en condiciones de movilidad sostenible y segura *“darán prelación a los medios de transporte no motorizados (peatón y bicicleta)”*; precisando más adelante que *“los planes de movilidad deberán determinar objetivos y metas de movilidad sostenible, articulados con los respectivos planes de*

---

<sup>49</sup> artículo 1 del Decreto 1504 de 1998

*ordenamiento territorial, cuyo total cumplimiento deberá garantizarse mediante la formulación y ejecución de estrategias, programas y proyectos”.*

La norma se complementa en el sentido de precisar que los “*contenidos de los planes de desarrollo municipal y distrital de que trata la Ley 152 de 1994, deben armonizarse con los objetivos y metas de los planes de movilidad*” y en aplicación de los principios de coordinación, los “*municipios y distritos que integran y hacen parte del territorio de un área metropolitana, deben armonizar igualmente sus planes de desarrollo con el plan de movilidad de la respectiva área metropolitana*”.

**2.3.3. Marco Normativo territorial (Municipio de La Estrella y Municipio de Caldas) que regula la estructura del espacio público y su equipamiento y la construcción de andenes.** Procede ahora el despacho a la revisión del marco normativo local y el respectivo reglamento en materia de ordenamiento territorial.

**2.3.3.1. Acuerdo No. 042 del 25 de enero de 2008, Plan de Ordenamiento Territorial del ente territorial La Estrella.** El referido acuerdo fue emitido por el Concejo Municipal del ente territorial La Estrella<sup>50</sup>, en el mismo se encuentra la regulación frente al sistema estructurante de conectividad, movilidad, la forma de distribución del espacio público, su equipamiento y la infraestructura de vías y andenes, frente a este último el artículo 25 dispone lo siguiente:

---

<sup>50</sup> **ARTÍCULO 11°. De los Elementos que lo Configuran.** El Sistema Estructurante General del Municipio será conformado por:

(...)

**El Sistema Estructurante de Conectividad y Movilidad.** El Sistema Estructurante de Conectividad y Movilidad. Corresponde a un sistema jerarquizado de función y servicio así: El 1º nivel comprende los ejes viales arteriales de travesía -VT- regionales o nacionales como el Sistema Multimodal del Río Aburrá, el futuro tren suburbano o de cercanías con su respectiva estación y vía férrea regional y nacional, la Doble Calzada Sur (Variante de Caldas – carrera 48) y la Autopista Sur (vía a Caldas - carrera 50); además de otros ejes arteriales metropolitanos como la Circunvalar ó Longitudinal Occidental San Antonio de Prado - La Estrella; así como la vía arterial menor -VAM- que da continuidad a la carrera 60 hacia el sur, conectando el centro tradicional con Pueblo Viejo y La Tablaza. Finalmente también hace parte del mismo 1º nivel arterial de orden municipal, la calle 77 sur o eje Metroplus con sus estaciones, las vías de desarrollo del suelo de expansión y aquellas que se incorporen al Plan Especial de Conectividad y Movilidad. El 2º nivel de jerarquía y servicio, corresponde al sistema colector o de transporte público de orden municipal, como los anillos centrales y rutas alimentadoras del Metroplus como los tramos de la carrera 54 - 55, la carrera 60, las actuales vías de acceso a Pueblo Viejo, La Tablaza-San Miguel, La Raya y Juan XXIII. El 3ª nivel de jerarquía corresponde en general a la trama vial de acceso y servicio local, en cualquiera de los modos o funciones: vehicular, peatonal, ciclo - rutas, equino - rutas, antigua vía férrea que se conserva como eje histórico de interés cultural y patrimonial más no en la operación del sistema de movilidad.

**El Sistema Estructurante de Espacio Público y Equipamiento.** Conformado por todos los elementos existentes de la infraestructura de espacios públicos abiertos como los elementos naturales del paisaje (EPN): cerros tutelares (EP\_CT), miradores y altos (EP\_MA) y parques lineales de quebradas (EP\_PL); espacios públicos artificiales (EPA): los abiertos de parques urbanos y plazas (EP\_Pp); zonas verdes públicas en general (EP\_ZV); todos los elementos y algunos ejes del sistema de conectividad y movilidad (EP\_IA), en especial los nodos, cruces y ejes atractores de población; espacios públicos cubiertos que hacen parte del sistema de equipamientos colectivos (EQ) o áreas institucionales administrativas, educativas, recreativas, deportivas, culturales, de salud, seguridad y otros servicios sociales y urbanos. En esta categoría están los conectores o articuladores por excelencia del sistema de espacialidades públicas, que son los ejes viales en cualquier jerarquía funcional del sistema de conectividad y movilidad, pero que desde el espacio público revisten Interés Ambiental (EP\_IA), los cuales requieren acciones de calidad, paisajismo, seguridad y control de impactos por ruido, accidentalidad con énfasis en la señalización, la circulación peatonal y el amoblamiento urbano. (...)

**ARTÍCULO 25°.** Del Sistema Estructurante de Conectividad y Movilidad Urbana. El sistema estructurante de conectividad y movilidad urbana, estará constituido por: 1. La Infraestructura de vías y transporte en la ciudad histórica a consolidar. (...)

**Andenes:** Siempre deben contemplar una sección mínima para la circulación peatonal libre de 1,20 metros y 0,30 metros como franja mínima de amoblamiento. Es decir, que habrá que rehabilitar andenes con secciones inferiores y generar nuevos con sección mínima de 1,50 metros a partir de la redistribución de los demás elementos constitutivos de la vía; en los ejes en los cuales es mayor el flujo peatonal como en las áreas escolares y parada de buses sobre vías colectoras o distribuidoras, se deberá adecuar un andén mínimo de 2,00 metros. Los materiales y especificaciones técnicas se deberán ajustar al manual técnico del espacio público -mep-, como componente del Plan Especial de Espacio Público y Equipamiento. (...)

**Tramo de la Autopista carrera 50 (antigua vía a Caldas),** entre la variante o Ancón Sur y el Municipio de Caldas. Se conformará una sección distribuida de la siguiente manera: Dos calzadas arteriales 7.00 m c/u Separador central 3.00 m Zonas verdes laterales 1.50 m c/u **Andenes laterales 1.50 m** Sección Pública 23.00 m Retiros en Antejardín (\*) 3.50 m c/u (\*): Podrían integrarse al andén dada la vocación del corredor comercial especializado. Subrayado fuera del texto original.

**2.3.3.2. Acuerdo No. 014 del 22 de diciembre de 2010, Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Caldas.** El acuerdo en mención establece políticas sobre el espacio público<sup>51</sup>, la movilidad<sup>52</sup> y los equipamientos colectivos<sup>53</sup> del mismo modo, brinda estrategias en cada área, buscando el equilibrio efectivo en cada aspecto particular, para el caso que nos ocupa, el disfrute del espacio público, la implementación de corredores peatonales que permitan la movilidad de forma cómoda y segura entre otros.

Del mismo modo, en el capítulo 3 sección 1, del referido acuerdo, se define el sistema de espacio público urbano y sus elementos constitutivos<sup>54</sup>, en este se indica que el espacio público es un elemento articulado y estructurante fundamental del espacio urbano; en igual sentido en el artículo 196 se establece los sistemas de circulación del municipio, los cuales están integrados por el peatonal y el vehicular, en este se dispuso:

**Artículo 196. De las Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular.**

<sup>51</sup> **Artículo 9. Política sobre el Espacio Público**

Convertir el espacio público en el elemento principal del sistema estructurante urbano-rural y de equilibrio ambiental incentivando la consolidación de la vocación eco-turística municipal; además, convirtiéndose en el escenario para la integración e interacción social y la construcción de ciudadanía. En este contexto se propone alcanzar una meta de cuatro (4mts<sup>2</sup>) metros cuadrados de espacio público efectivo de por habitante y 5 metros cuadrados de espacio público verde por habitante, durante la vigencia del PBOT.

<sup>52</sup> **Artículo 10. Política sobre la Movilidad**

Como puerta del sur del Valle de Aburrá, Caldas participará en el fortalecimiento de la movilidad con los municipios y regiones vecinas, de igual manera mejorará y creará las transversalidades viales para integrar los costados oriental y occidental del municipio, optimizará las condiciones de accesibilidad en la zona central y generará un desarrollo vial coherente y continuo para los suelos de expansión urbana de acuerdo con las secciones definidas para tal fin. Se fomentará la conformación de un sistema de movilidad peatonal en la zona urbana, optimizando las secciones viales existentes.

<sup>53</sup> **Artículo 12. Política sobre los Equipamientos Colectivos**

Los equipamientos se proyectarán de manera que su acceso a la población sea más equitativo, buscando ampliar su cobertura al suelo urbano y rural, y cobijando los diferentes grupos sociales sin distinción alguna, propendiendo por su integración. La ubicación de los diferentes equipamientos en el municipio obedecerá al modelo de ocupación planteado para el mismo.

<sup>54</sup> Artículo 192. De los Elementos constitutivos naturales Acuerdo N° 014 del 22 de diciembre de 2010.

Esta categoría está constituida por el sistema de movilidad vehicular y peatonal del municipio que articulan el sistema de espacialidades públicas existentes entre sí y de estas con el espacio público propuesto; sin embargo, algunos ejes y corredores por sus características tienen una jerarquía funcional y representativa mayor en el municipio como es el caso de la troncal sur (vía variante y carrera 50), la carrera 49 o eje semipeatonal y la calle 130 sur.

**Troncal sur (vía variante y carrera 50): La intervención de este eje de movilidad y estructurante territorial se enfoca hacia la adecuada movilidad tanto vehicular como peatonal con un énfasis fuerte en esta última a través de la generación de corredores peatonales a lo largo de la troncal en su paso por el suelo urbano y articulados con el sistema general de espacio público;** lo anterior no atenta contra el carácter regional de la vía sino que pretende su cualificación.

De los acuerdos municipales antes descritos (PBOT), se evidencia que las dos entidades territoriales accionadas integran y tienen en cuenta el eje vial de la carrera 50 en sus respectivos planes, lo que en concordancia con el amplio marco normativo expuesto, no deja dudas que es por regla general y atendiendo a las características de la vía -carrera 50-, que son de competencia y está a cargo de los entes territoriales locales lo que concierne al mantenimiento y viabilidad del tránsito vehicular y municipal del referido tramo, lo que en esta instancia se comenta, pero que será objeto de posterior definición concreta.

**2.4. De las pruebas recaudadas en el proceso.** Para determinar la presunta violación a los derechos colectivos invocados, es necesario hacer alusión a las probanzas allegadas en su debida oportunidad al plenario y las cuales serán debidamente valoradas al abordar el caso concreto.

### **3. EL CASO CONCRETO**

En este caso se reclama el amparo de los derechos del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, al igual que el derecho a la seguridad pública, al considerar que fueron vulnerados por los MUNICIPIO DE LA ESTRELLA y CALDAS **por la omisión de construcción, adecuación y mejoramiento de los andenes de la carrera 50 entre el sector de Ancón y el casco urbano del Municipio de Caldas, específicamente en las siguientes zonas:**

- Carrera 50 entre la calle 77 a la 107 del Municipio de la Estrella- excluyendo Carrera 50 # 80 y 83C.
- Carrera 50 entre la calle 107 a la 125 del Municipio de Caldas- excluyendo i) carrera 50 # 122-38 hasta el numero # 124-63 y ii) la carrera 50 entre la calle 107 al # 108-70.

Para entrar a definir la posible vulneración de los municipios accionados- La Estrella y Caldas-, entraremos en un primer orden a establecer si la vía que se alega presenta falencias, está a cargo de los municipios accionados, en particular, por

cuanto el Municipio de La Estrella discute su titularidad con el Departamento de Antioquia; como segundo, precisar el alcance de la obligación que corresponde, si es del caso, a los entes territoriales respecto de la gestión urbanística, vial y la movilidad en la carrera 50; definido lo anterior, proceder en tercer término a emitir la orden a quien corresponda en caso de encontrar probado la vulneración a los derechos colectivos.

**3.1.** Como se indicó anteriormente, previo a definir si existe o no la vulneración solicitada por el accionante, se hace necesario entrar a determinar qué **autoridad administrativa tiene la competencia y a cargo el tramo vial objeto de la acción**, en particular lo que corresponde a la carrera 50 entre la calle 77 a la 124 del Municipio de la Estrella; definiendo a partir de allí, si existe la vulneración de los derechos e interés colectivos por la falta de construcción, adecuación y mejoramiento de los andenes en la dirección antes citada.

Se encuentra que, el Municipio de Caldas no discute la titularidad del tramo vial de la carrera 50 entre la calle 107 a la 125 del Municipio de Caldas- excluyendo i) carrera 50 # 122-38 hasta el numero # 124-63 y ii) la carrera 50 entre la calle 107 al # 108-70, sino que su principal argumento corresponde a que en esta ya se encuentra estructurado y en ejecución una obra pública vial denominada la ruta de la cerámica, la cual viene siendo adelantada conforme con la planeación establecida y la disponibilidad presupuestal, temas a lo que se hará pronunciamiento posteriormente, por el momento se dirá que, pese a no discutirse por el Municipio de Caldas e incluso aceptarse expresamente la titularidad del tramo vial, el despacho hará en todo caso extensivo los argumentos que se expongan para resolver la controversia de titularidad planteado por el Municipio de La Estrella y con ello además, definir la carga obligacional que corresponde.

**3.2.** Enunciada la línea argumentativa que pretende adelantar el despacho, tenemos como segundo punto de relevancia, que es menester **definir la titularidad del Municipio de La Estrella**, por lo que de acuerdo a la respuesta emitida por el Instituto Nacional de Vías- Invias, mediante oficio DT-ANT 48755 del 19 de agosto de 2022, visible en el archivo "*043respuestaOficioINVIAS.pdf*" C01Principial del expediente digital, encontramos probado que la nomenclatura mencionada en el párrafo anterior, no se encuentra a cargo de dicho Instituto, de acuerdo a la certificación por ellos mismos emitida, es decir, no es una vía que se encuentre en el inventario de la Nación, además, afirman que, la vía se encuentra en el Municipio de La Estrella.

En concordancia con lo anterior, además, del acervo probatorio que obra en el expediente, también se encuentra probado que la dirección correspondiente a

carrera 50 entre la calle 77 a la 105 del Municipio de La Estrella, es una vía a cargo de esta entidad territorial, por cuanto el referido municipio a través de la Secretaría de Planeación en respuesta a oficio del 5 de agosto de 2022, indicó que, de acuerdo a la clasificación del suelo del plan básico de ordenamiento territorial –PBOT-, la carrera 50, entre la calle 77 sur y hasta aproximadamente la calle 100 Sur (cruce con la Quebrada San Miguel) se encuentra clasificada como suelo urbano, de este cruce en adelante, la carrera 50, se clasifica como suelo de expansión urbana<sup>55</sup>, de acuerdo a esto y lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 105 de 1993<sup>56</sup>, se encuentra a su cargo y están bajo su administración.

Refuerza lo consultando vía web<sup>57</sup> en el “Inventario completo de la red nacional, departamental y municipal de Colombia” –SINC-<sup>58</sup>, se tiene que el tramo de la carrera 50 entre las calles 79 C S a la 107, se denomina en el eje vial 1067, con código de vía 25AN, categoría 1 y sin corresponder al orden nacional o a cargo de Invias<sup>59</sup>, precisando que es a cargo de entidades territoriales. Confrontando lo anterior, se observa que la vía se excluye y no se reconoce por el SINC como nacional o a cargo de la nación, como por ejemplo si se describe en el SINC el tramo con el cual se conecta y que se denomina autopista sur, por lo que, sumado a su categoría y otras indicaciones técnicas, se concluye que este es un tramo a cargo de una de las entidades territoriales y no de la Nación, Invias o la ANI.

Así mismo, tenemos que la Resolución No. 001917 del 15 de junio de 2018, por medio del cual se expide la categorización de las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional correspondientes al Departamento de Antioquia aportada por el Municipio de La Estrella y el Departamento de Antioquia en las contestaciones<sup>60</sup>, da cuenta de las vías que hacen parte del inventario del ente departamental, teniendo que las no previstas allí como es la carrera 50 entre la calle 77 a la 105, corresponde al municipio del cual hacen parte territorialmente.

Es de anotar que mediante la Resolución No. 001240 del 25 de abril de 2013, el Ministerio de Transporte adoptó criterios técnicos, matrices y guías metodológicas para la categorización de las vías que conforman el sistema Nacional de carreteras

---

<sup>55</sup> Folio del 4 al 7 del archivo “032RespuestaAlcaldiaEstrella.pdf” C01Principal del expediente digital.

<sup>56</sup> ARTÍCULO 17. INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DISTRITAL Y MUNICIPAL DE TRANSPORTE. Hace parte de la infraestructura distrital municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, de acuerdo con la participación que tengan los municipios en las sociedades portuarias y aeroportuarias, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos.

<sup>57</sup> Tal como se advirtió por el despacho y en aplicación del artículo 216 de la Ley 1437 de 2011, se emplean medios electrónicos para efectos probatorios, pero además como medios de ilustrativos, de consulta y verificación.

<sup>58</sup>Consultado el 20/04/23, 3:57 pm <https://sitio-sinc-mintransporte-1-1-mintransporte.hub.arcgis.com/>

<sup>59</sup> Consultado 20/04/23, 3:48 pm: <https://www.arcgis.com/apps/dashboards/e53963416f954cd79ddf5e5e1b9d33e2>

<sup>60</sup> Folio 29 al 41 del archivo “010ContestacionDepartamentoAntioquia.pdf”, folio 34 al 46 del archivo “011ContestacionMunicipioEstrella.pdf” Del C01Principal del expediente digital.

y/o la red vial del país, en dicho acto se concedió el término de 18 meses para diligenciar la matriz que contenía los criterios técnicos con el fin de categorizar las vías de competencia de cada entidad sobre la infraestructura vial existente; en el párrafo 1 del mismo artículo 3 se indicó que una vez se validara la información enviada, fuera por INVIAS, ANI, los Departamentos, distritos especiales o los municipios, se expediría acto administrativo que determinaría la categoría a la cual pertenecería e informaría la categorización de la red vial nacional de las entidades antes enunciadas.

Se indicó, además, en la Resolución No. 1917 que, una vez vencido el término provisto en el artículo 3 de la Resolución No. 1240, entraron a corroborar que las entidades territoriales no dieron cumplimiento a los criterios técnicos de categorización de las vías de sus municipios.

Adicional a lo anterior, por el Conpes 3857 de 2016<sup>61</sup>, se fijó un plazo de dos (2) años, con el fin de que las entidades territoriales realizaran un levantamiento y procesamiento de la información correspondiente al inventario de la red vial terciaria dando cumplimiento a las resoluciones 1860 de 2013<sup>62</sup> y 1530 de 2017<sup>63</sup>, dentro del tiempo estipulado el Departamento de Antioquia dio cumplimiento a lo ordenado, allegando la información requerida, por tanto el Ministerio de Transporte encontró viable la categorización de las vías del Departamento de Antioquia y procedió como se manifestó en precedencia a clasificarlas en la antes citada, esto es, la Resolución No 1917 de 2018.

Reiterando para este despacho que la nomenclatura objeto de esta acción constitucional no aparece en el inventario de vías del Departamento de Antioquia, en tanto es una vía municipal a cargo de los municipios accionados.

Así mismo, en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, por medio de la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, se encuentra regulado el concepto del espacio público estando incluido los andenes peatonales tal y como se expuso en la parte considerativa, en el caso de estudio el ente municipal en el Acuerdo No. 42 del 25 de enero de 2008<sup>64</sup>, esto es, el Plan Básico Ordenamiento Territorial dispone en

---

<sup>61</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

<sup>62</sup> Resolución No. 1860 de 2013 "Por la cual se adopta la Metodología General para reportar la información que conforma el Sistema Integrado Nacional de Información de Carreteras (SINC) y se dictan otras disposiciones", normativa Derogada por el artículo 4 de la Resolución No. 412 de 2020 "Por la cual se adopta la Metodología General para reportar la información que conforma el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras - SINC y se dictan otras disposiciones"

<sup>63</sup> Resolución No. 1530 de 2017 "Por la cual se adoptan los criterios técnicos, la Matriz y la Guía Metodológica para la categorización de las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional y se dictan otras disposiciones"

<sup>64</sup> "POR EL CUAL SE DEROGAN EL ACUERDO 02 DE 2000 Y EL ACUERDO 20 DE 2002, SE ADOPTA EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE LA ESTRELLA Y SE ESTABLECEN ALGUNAS REGLAMENTACIONES".

el artículo 25 frente al sistema estructurante de conectividad y movilidad urbana estarán constituidos así: "(...) *La Infraestructura de vías y transporte en la ciudad histórica a consolidar (...) Autopista Sur, Tramo entre la calle 77 Sur (...) y (...) La Variante de Caldas y el Tramo de la Autopista carrera 50 (antigua vía a Caldas), Andenes laterales 1.50 m (...)*"<sup>65</sup>.

En concordancia con todo lo anterior, también se tiene probado que el Departamento de Antioquia en diferentes oportunidades le brindó respuesta al Municipio de La Estrella<sup>66</sup>, donde se le indicaba que la nomenclatura "*La vía con Código 25AN carrera 50 en el tramo desde la calle 80sur y la calle 104sur jurisdicción del Municipio de la Estrella es una vía de primer orden su competente de acuerdo al decreto ley 1917 de 15 de junio de 2018 es el Municipio de la Estrella por lo tanto el mantenimiento sostenimiento y demás requeridos por la vía son de competencia de este...*"<sup>67</sup>.

El ente departamental le brindó en igual sentido respuesta al Procurador 114 Judicial quien fue el actor en este medio de control constitucional, en la cual le fue suficientemente explicado el hecho de ellos haber intervenido un tramo de la carrera 50 con calles 80sur y 88sur, de acuerdo a una orden emanada de una acción constitucional donde expresamente se indicó que era a cargo del Departamento, orden que fue emanada en el año 2017, anterior a la Resolución 1917 del 2018, donde expresamente se indicó cuales vías estarían a cargo del Departamento de Antioquia, quedando por fuera de dicho inventario la tan mencionada carrera 50 con calle 77 a 107, como se explicó con precedencia.

Finalmente, es menester recordar que tratándose de una vía establecida en el perímetro urbano y suburbano de los entes territoriales, de no existir definición expresa por acto administrativo de la titularidad, esta corresponde a los municipios respectivo como "*entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado*" y a quien "*le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio*" (art. 311 CP); lo que se concreta con la Ley 136 de 1994, en las funciones previstas en el artículo 3 (mod. Art. 6, L. 1551/12) y en particular con la función pública del urbanismo, contenidas en la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, en la cual se radica por esta última en concreto, la acción urbanística en los municipios, tal como se advierte en el artículo 8.

---

<sup>65</sup> Página 81 del archivo "050RespuestaRequerimientoMunicipioLaEstrella

<sup>66</sup> Folios 29, 33, 47 y 48 del Archivo "011ContestacionMunicipioEstrella.pdf" C01Principal del expediente digital.

<sup>67</sup> Folios 29 del Archivo "011ContestacionMunicipioEstrella.pdf" C01Principal del expediente digital.



De acuerdo a todo lo anterior, reitera esta judicatura que la vía carrera 50 entre las calles 77 a la 107, se encuentra a cargo del Municipio de la Estrella y la correspondiente a la carrera 50 entre la calle 107 a la 125 al Municipio de Caldas; en consecuencia, se **declara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva** propuesta por el **Departamento de Antioquia** y en tal sentido **la responsabilidad recae en los municipios accionados.**

**3.3.** Definida la titularidad de las vías objeto de la presente acción, tanto en el Municipio de la Estrella como en el Municipio de Caldas en sus correspondientes tramos, se pasa a **revisar las pruebas obrantes en el expediente frente a la necesidad o no de los andenes de las tan mencionadas nomenclaturas.**

**3.3.1 El Municipio de La Estrella.** Frente a lo anterior, tenemos que el accionante indica que en la carrera 50 con calles 77 a la 107 sur con excepción de la carrera 50 con calles 80 y 83 sur, hace falta construcción, adecuación y mejoramiento de andenes para el tránsito de los peatones, frente a tal afirmación el ente territorial - Municipio de La Estrella- aceptó en la contestación que sobre la vía existen falencias de señalización y mantenimiento; del mismo modo, en respuesta a oficio la Secretaría de Planeación indica que, si bien no se tiene clara la titularidad de la vía dentro del proceso de licenciamiento urbanístico del municipio, si se tienen especificaciones técnicas para los ademes en dicha nomenclatura<sup>68</sup>, información que se corrobora y coincide con el Plan de Ordenamiento Territorial de la entidad, el cual fue mencionado con anterioridad<sup>69</sup>.

Igualmente, la certificación realizada por la misma secretaría del Municipio de La Estrella visible a folios 7 del archivo "*051RespuestaRequerimientoMunicipioLaEstrella.pdf*" del expediente digital y la respuesta del Secretario de Obras Públicas donde indica que no se cuenta con infraestructura adecuada para el tránsito peatonal, afirmado que no existe ningún tipo de andenes<sup>70</sup>; así como los registros fotográficos observado vía web, dan cuenta de la absoluta ausencia de infraestructura y en particular andenes y adecuaciones aptas para el tránsito peatonal con seguridad y accesibilidad.

Así las cosas y del acervo probatorio antes referido junto con la normatividad descrita, se tiene que hay **una omisión del Municipio de La Estrella** frente a la adecuación y/o construcción de la infraestructura peatonal, máxime que cuentan con las especificaciones técnicas en el POT y que si bien no tenían según ellos, claro

---

<sup>68</sup> Folio 3 del Archivo "*050RespuestaRequeimientoMunicipioLaEstrella.pdf*." C01Principal del expediente digital.

<sup>69</sup> Acuerdo 42 del 25 de enero de 2008 folio 6 al 269 del archivo "*050RespuestaRequeimientoMunicipioLaEstrella.pdf*." C01Principal del expediente digital.

<sup>70</sup> Folio 2 y 3 del archivo "*053RespuestaOficinaObrasPublicasMunicipioLaEstrella.pdf*" C01Principal del Expediente digital.

la titularidad de la vía, no acudieron a las vías administrativas adecuadas para tener certeza del mismo, al punto de solo haber hecho una petición en el año 2020 al INVIAS, sin haberse obtenido al parecer respuesta según la propia afirmación del ente territorial, aunado a la omisión de adoptar una conducta adicional con el fin de dar claridad al tema y así activar las obras a que hubieran lugar con el propósito de mitigar algún riesgo a la comunidad.

A lo anterior se suma que el Departamento de Antioquia, si había manifestado de manera expresa, que era del municipio la titularidad de la vía, es así entonces que del marco normativo expuesto en esta providencia se evidencia precisamente el deber del ente territorial de establecer y determinar su inventario de vías conforme se indicó anteriormente, sin que pueda la omisión de este deber, utilizarlo para pretender alegar en su favor su propia culpa y particularmente, se ha basado en ello para no cumplir con sus funciones legales.

Es claro que, para declarar el amparo de los derechos o intereses colectivos, se requiere la demostración de su violación o la amenaza real y actual, **lo cual a criterio de este despacho se encuentra plenamente acreditado**, pues además de los informes rendidos donde claramente indican que no se han realizado obras (andenes peatonales en la carrera 50 con calles 77 a la 107), espacios correspondientes para brindar seguridad al peatón, alegando, por no tener certeza inclusive al día de esa sentencia la titularidad de la red vial.

Así entonces, es válido resaltar en el artículo 25 del Acuerdo No. 42 del 25 de enero de 2008<sup>71</sup>, dispone frente al sistema estructurante de conectividad y movilidad urbana del municipio la necesidad de la Infraestructura de vías y transporte en la ciudad histórica a consolidar e indica que, en la autopista Sur, Tramo entre la calle 77 Sur y la Variante de Caldas con el Tramo de la Autopista carrera 50 (antigua vía a Caldas) debe haber andenes laterales 1.50 m<sup>72</sup>.

Atendiendo a dichos preceptos, vislumbra esta Agencia Judicial que deberá el Municipio de La Estrella realizar un procedimiento tendiente a la obra y definición del plan constructivo, adelantando el proyecto mediante el cual pueda desarrollar la construcción y obra pública de los andenes en el trayecto de la carrera 50 con calles 77 a la 107, teniendo en cuenta los estudios pertinentes de prefactibilidad y factibilidad para su ejecución. En reglones posteriores se indicará con más especificaciones la orden respecto del Municipio de La Estrella.

---

<sup>71</sup> "POR EL CUAL SE DEROGAN EL ACUERDO 02 DE 2000 Y EL ACUERDO 20 DE 2002, SE ADOPTA EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE LA ESTRELLA Y SE ESTABLECEN ALGUNAS REGLAMENTACIONES"

<sup>72</sup> Página 81 del archivo "050RespuestaRequerimientoMunicipioLaEstrella"

**3.3.2.** Por otro lado, tenemos que el accionante, indicó que en el **Municipio de Caldas** también se vienen presentando vulneración a por la omisión de construcción, adecuación y mejoramiento de los andenes en la Carrera 50 entre la calle 107 a la 125, con la exclusión de los tramos – (carrera 50 # 122-38 hasta el numero # 124-63 y la carrera 50 entre la calle 107 al # 108-70.).

Al respecto encuentra esta judicatura que, la normatividad aplicable al caso del Municipio de Caldas, es la anteriormente citada y explicada, es decir, Ley 105 de 1993, Ley 136 de 1994 y 1551 de 2012, así como la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1998 y Ley 1955 de 2019, entre otras; teniendo claro eso sí, que la titularidad de la vía es del Municipio antes mencionado como se pasará a explicar a continuación.

Tenemos que en el escrito de contestación<sup>73</sup>, como en los informes realizados por el secretario de infraestructura física<sup>74</sup> y el de planeación municipal<sup>75</sup>, reconocen que la nomenclatura correspondiente a la carrera 50 entre las calles 107 sur y 146 sur se encuentran en al interior del perímetro urbano del referido ente, afirmando incluso que esta se encuentra incluida en el Acuerdo No. 14 de 2010, el cual adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de la entidad<sup>76</sup>; por tanto, no cabe duda frente la titularidad de la vía, siendo entonces el encargado de garantizar el acceso a los andenes, su buen estado y su mantenimiento.

Una vez identificado que la red vial antes descrita, se encuentra a cargo del Municipio de Caldas, se pasará a estudiar si por parte de este existe vulneración a los derechos colectivos invocados, al respecto tenemos que, se evidencia dentro del proceso que el municipio en comento presentó proyecto al Área Metropolitana del Valle de Aburra consistente en la *“Construcción del paseo urbano ruta de la cerámica en el municipio de caldas Antioquia, incluye obras complementarias y convexas”*.

Así mismo, se encuentra probado que, del proyecto la ruta de la cerámica antes mencionado, se evidencia que entre la carrera 50 las calles 136sur a la 142sur se desarrollaron obras de andenes peatonales como consta en los documentos 24 y 30 del archivo carpeta *“Construcción del Proyecto Paseo Urbano Carrera 50 Caldas” que obra en el archivo “035AnexosRespuestaAreaMetropolitana.pdf”* del C01Principal expediente digital, tramo que no corresponde al objeto de la presente acción, por tanto, sobre la carrera 50 entre las calles 107 a la 125, aun no hay plena satisfacción de los derechos; por ende, persiste un deber por parte del ente

---

<sup>73</sup> Archivo “012ContestacionMunicipioCaldas.pdf” C01Principal del expediente digital.

<sup>74</sup> Informe Infraestructura contenido en la carpeta “037AnexosRespuestaMunicipioCaldas” C01 C01Principal del expediente digital

<sup>75</sup> Informe Planeación contenido en la carpeta “037AnexosRespuestaMunicipioCaldas” C01 C01Principal del expediente digital.

<sup>76</sup> Archivo “033RespuestaMunicipioCaldas.pdf” C01Principal del expediente digital.

territorial de proveer, mejorar y garantizar la accesibilidad y/o movilidad peatonal y vehicular de forma ágil y segura, permitiendo así el acceso efectivo, también a aquellas personas en situación de discapacidad o que gozan de protección especial constitucional.

En referencia al término accesibilidad y acera o andén el Decreto 1077 de 2015 en su artículo 2.2.1.1 establece:

**Accesibilidad.** Condición que permite, en cualquier espacio o ambiente ya sea interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general y el uso en forma confiable, eficiente y autónoma de los servicios instalados en esos ambientes. (Decreto 1538 de 2005, art. 2)

**Acera o Andén.** Franja longitudinal de la vía urbana, destinada exclusivamente a la circulación de peatones, ubicada a los costados de esta. (Decreto 798 de 2010, art. 3).

Como bien se describe, su fin principal se circunscribe al desplazamiento en forma confiable, lo cual implica que su construcción debe estar sujeta a unos parámetros básicos tales como:

**ARTÍCULO 2.2.3.4.1.1 Accesibilidad al espacio público.** Los elementos del espacio público deberán ser diseñados y construidos dando cumplimiento a los siguientes parámetros:

1. Vías de circulación peatonal

1.1 Los andenes deben ser continuos y a nivel, sin generar obstáculos con los predios colindantes y deben ser tratados con materiales duros y antideslizantes en seco y en mojado.

1.2 Para permitir la continuidad entre los andenes y/o senderos peatonales se dispondrán los elementos necesarios que superen los cambios de nivel en los cruces de calzadas, ciclorrutas y otros. En estos casos se utilizarán vados, rampas, senderos escalonados, puentes y túneles.

1.3 En los cruces peatonales los vados deben conectar directamente con la cebra o zona demarcada para el tránsito de peatones.

1.4 Sobre la superficie correspondiente a la franja de circulación peatonal se debe diseñar y construir una guía de diferente textura al material de la superficie de la vía de circulación peatonal que oriente el desplazamiento de las personas invidentes o de baja visión.

1.5 Para garantizar la continuidad de la circulación peatonal sobre la cebra, en los separadores viales se salvarán los desniveles existentes con vados o nivelando el separador con la calzada.

1.6 Cuando se integre el andén con la calzada, se debe prever el diseño y la construcción de una franja de textura diferente y la instalación de elementos de protección para los peatones, para delimitar la circulación peatonal de la vehicular. (...)

1.8 Se deberán eliminar todos los elementos y estructuras que obstaculicen la continuidad de la franja de circulación peatonal.

1.9 Los espacios públicos peatonales no se podrán cerrar ni obstaculizar con ningún tipo de elemento que impida el libre tránsito peatonal. (...)

**PARÁGRAFO 2.** Además de lo dispuesto en el presente artículo, serán de obligatoria aplicación, en lo pertinente, las siguientes Normas Técnicas Colombianas para el diseño y construcción de los elementos del espacio público:

1. NTC 4279: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Espacios urbanos y rurales. Vías de circulación peatonales planas".

2. NTC 4774: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Espacios urbanos y rurales. Cruces peatonales a nivel y elevados o puentes peatonales".

(Decreto 1538 de 2005, art. 7)

**ARTÍCULO 2.2.3.4.1.2 Accesibilidad en las vías públicas.** Las vías públicas que se construyan al interior del perímetro urbano, deben contemplar la construcción de la totalidad de los elementos del perfil vial, en especial, las calzadas, los separadores, **los andenes**, los sardineles, las zonas verdes y demás elementos que lo conforman, según lo que establezca el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio o distrito.

Las vías públicas existentes al interior del perímetro urbano, que a 19 de mayo de 2005 no cuenten con la totalidad de los elementos del perfil vial, deberán adecuarse de acuerdo con lo dispuesto en los planes de adaptación del espacio público del respectivo municipio o distrito, y con sujeción a las condiciones de accesibilidad establecidas en las normas vigentes y a las normas del perfil vial establecidas por el respectivo municipio o distrito dentro del término de vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial.  
(Decreto 1538 de 2005, art. 8)

En lo correspondiente al tramo de la carrera 50 entre la calle 108 a las 125, en el Municipio de Caldas, la cual no hace parte del proyecto denominado ruta de la cerámica, siendo ese el objeto de la presente acción, se tiene que frente a este también procede declarar probada la vulneración de derechos y dictaminar las ordenes que correspondan para que esto ceda, con la precisión que esta acción se extiende y por tanto su decisión cobija igualmente el trayecto entre la calle 125 a 142 sur, proyecto ruta de cerámica.

Aunado a lo anterior, del informe que presentó el secretario de infraestructura del referido municipio, da cuenta del estado de cada cuadra correspondiente a la carrera 50, donde se evidencian tramos donde hay i) ausencia total de andenes, ii) otros en muy mal estado, o iii) andenes en borde derecho como borde izquierdo o solo en uno de los costados, no obstante, al confrontar con las imágenes fotográficas aportadas, la cuales sea el momento para precisar que tendrán plena validez por cuanto fueron parte del soporte para rendir el informe tal y como se solicitó por esta judicatura<sup>77</sup>.

Expuesto lo anterior, retomando donde se afirman existen andenes en buen estado (**carrera 50 con calles de la 107 a 144**), se verificó como se indicó con precedencia, encontrando que **no concuerda completamente la información**, razón por la cual **desde ya se dirá** que el Municipio de Caldas deberá adelantar la **verificación necesaria a fin de garantizar la existencia y buen estado de los andenes peatonales ubicados en toda la carrera 50 con calles de la 107 a la 144, realizando obras públicas (construcción, adecuación, mantenimiento, etc) que correspondan para dar cumplimiento al respectivo maco normativo.**

Cabe anotar que, el Municipio de Caldas ha mostrado disposición frente a la situación presentada en varios sectores objeto de la petición, ello se evidencia con las pruebas aportadas, sin embargo, pese a tales esfuerzos formales, no se llega a una propuesta técnica concreta que sea viable y factible para todo el tramo solicitado por la parte accionante, por lo que en ese sentido deberá actualizar e integrar el alcance de la decisión.

---

<sup>77</sup> Archivo "026DecretoPruebasPopular.pdf" C01Principal del Expediente digital.

Se espera que atendiendo a los mandatos constitucionales y legales se asuman por las administraciones locales una voluntad política dirigida a la materialización de las obligaciones, competencias y funciones de los entes territoriales, por lo que la ejecución de la sentencia y la orden que se profiera, debe buscar superar la vulneración de derechos colectivos y materializar las finalidades y principios del Estado, siendo menester recordar la obligación de los municipios de *“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”* (art. 311 CP); además de materializar una igualdad material que permita el uso, goce y disfrute del espacio público y la movilidad segura, por lo que en su planeación deberá tener en cuenta la normatividad vigente, las necesidades locales, la inclusión social, seguridad y a las personas con capacidades especiales (movilidad, auditiva y visión), entre otras.

Por todo lo expuesto y a lo que se hace especial referencia, se recuerda que en sentencia de unificación del 4 de junio de 2019, emanada de la Sala Quinta Especial de Decisión del Consejo de Estado, se reitera que la obligación de obras y en particular construcción de andenes, es de los municipios, por lo que es a este que le *“corresponde adelantar las respectivas gestiones administrativas con miras a incluir en su presupuesto los recursos necesarios para la ejecución de las obras requeridas”*<sup>78</sup>, así como la elaboración de sus proyectos de obra y planificación local.

En ese orden de ideas, sin ánimo de asumir una función coadministradora y menos competencias propias del ejecutivo, respetando los principios de descentralización, autonomía y separación de funciones, se recuerda que el Consejo de Estado *“consideró que existía jurisprudencia reiterada en relación con el asunto debatido y ratificó que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción popular, dado que, acreditada la vulneración de los derechos colectivos, el juez debe prevenir a las autoridades, a fin de que, en un tiempo razonable y sin dilaciones injustificadas, adelanten las acciones necesarias para incluir el respectivo gasto en el presupuesto y obtener así los recursos necesarios para la ejecución de las obras que solucionen de manera definitiva el problema existente”*<sup>79</sup>.

Por lo anterior, de considerarse o hallarse que existan limitaciones técnicas, económicas o sociales para el **Municipio de la Estrella** como para el **Municipio de Caldas**, que dificulten hacer las obras (andenes y obras accesorias con las especificaciones de la ley en los tramos antes anotados), se hace hincapié desde ahora, en cuanto a la obligación constitucional y de protección no son facultativas y

---

<sup>78</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de Lo Contencioso Administrativo, Sala Veintitrés Especial de Decisión; 6 de agosto de 2019, exp. 73001-33-31-004-2008-00032-01(AP)REV. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

<sup>79</sup> Ibídem

mucho menos puede excusarse su incumplimiento en barreras topográficas o presupuestales<sup>80</sup>, máxime si se tienen en cuenta los grandes avances en arquitectura, tecnología e ingeniería, así como el principio de planeación, estando en cabeza de los entes territoriales a través de sus respectivas dependencias la ejecución de obras y con ello materializar la presente orden judicial y la protección de los derechos colectivos, así como garantizar los principios y deberes que se han referenciado.

Esta orden igual abarca el deber de proteger y rescatar el uso del espacio público, por lo que, de ser necesario recuperar el uso o empear acciones policivas en este sentido, se incluye en la orden judicial tal deber, recordando en todo caso, que esta es una obligación y competencia de los alcaldes que puede ejercer sin necesidad de orden judicial, esperando que esto se efectúe de manera concertada y con respeto a los derechos individuales y las necesidades particulares de la comunidad.

### **3.4. DECISIÓN.**

Conforme con lo hasta aquí expuesto, se declarará la prosperidad del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, en contra de los Municipios de la Estrella y Caldas, por encontrar que con sus conductas omisivas han infringido los derechos colectivos **i)** al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, **ii)** la seguridad pública, **iii)** el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y **iv)** la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes de los entes territoriales antes mencionados.

En consecuencia se ordenará a los municipios de **LA ESTRELLA** y el **MUNICIPIO DE CALDAS** que, conformen **un grupo interdisciplinario** para que en el plazo no mayor a **tres (3) meses**, contados a partir de la ejecutoria de la presente decisión, realicen **estudios técnicos, sociales, económicos y otros**, en el cual determinen las posibles soluciones a la problemática de movilidad y acceso peatonal, que se presentan en los sectores comprendidos **i)** en el Municipio de la Estrella carrera 50 entre las calles 77 a 106 sur y **ii)** en el Municipio de Caldas carrera 50 entre las calles 107 a la 125 (incluyendo para actualización o mantenimiento calle 125 a

---

<sup>80</sup> Al respecto de la ejecución de obra pública y el cumplimiento de las funciones en materia urbanística y desarrollo local, ha indicado de vieja data la jurisprudencia que: "Esta responsabilidad en modo alguno puede soslayarse con argumentos de orden económico o presupuestal pues ha sido criterio reiterado de la Sala que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción popular ante la acreditada amenaza o vulneración de los derechos colectivos, siendo lo procedente que la autoridad pública efectúe las gestiones de todo orden, en especial las administrativas y financieras, indispensables para lograr los recursos necesarios con miras a que, dentro de un tiempo razonable, sin dilaciones injustificadas, se materialice la solución a las necesidades colectivas". Consejo de Estado, Sección Primera; 28 de febrero de 2008, exp. 19001-23-31-000-2005-00988-01(AP). Marco Antonio Velilla Moreno.

144), dejando la aclaración que los trayectos tienen una serie de exclusiones los cuales deberán verificar si cumplen los parámetros legales, esto es, Estrella Carrera 50 # 80 y 83c y Caldas carrera 50 # 122-38 hasta la 124-63, en todo caso, entiéndase incluida.

Respecto del Municipio de Caldas, se deberá verificar la existencia y buen estado de los andenes que se encuentran realizados en la carrera **50 calles de la 122 a 125**, y de los mismos también se deberá rendir informe en el tiempo antes indicado.

Del mismo modo, los espacios objeto de protección deberán ser apropiados para las personas en situación de discapacidad, condiciones especiales y con protección especial, por lo que temas de seguridad, movilidad y otras deben tenerse en cuenta.

Efectuado lo anterior, se ordenará a los MUNICIPIOS PLURIMENCIONADOS que, en el **término de un (1) mes** contado a partir de la finalización del informe técnico, emita un oficio dirigido a este juzgado y a los demás integrantes del comité de verificación, donde indiquen la obra civil que eventualmente llevará a cabo y las propuestas que se consideren, para eliminar de manera definitiva la vulneración a los derechos colectivos antes mencionados, atendiendo al tema presupuestal, y discriminando el aspecto temporal prudencial y razonable, en el cual se ejecutarán dichas medidas y en consecuencia su ejecución, poniendo además en marcha el plan de acción dentro del término previsto en el oficio que para tal efecto se emita.

Se precisa que una vez presentado el informe, este debe contener entre lo considerado pertinente: cronograma y proyecto de pliegos necesarios para adelantar el trámite y gestión administrativa para iniciar por lo menos el proceso de selección del contratista y de ser el caso, apropiación presupuestal para efectos de estudios, diseños y planos (planeación de la obra en puesta de perfectibilidad y factibilidad), **lo cual no puede superar los tres meses (3) siguientes**, esto teniendo en cuenta el calendario fiscal y el principio de anualidad presupuestal, además de lo que corresponde al trámite y procedimiento a adelantar para materializar la presente orden.

La presente providencia deberá ser objeto de publicidad y promulgación en los municipios accionados, por lo menos para aquellos tramos objeto de la misma, a efectos que la comunidad con un eventual interés conozcan de la misma y se hagan participe de la discusión y proyección que sea del caso, por lo que, a efectos de asegurar la publicidad, integración comunitaria, discusión democrática y su participación, se deberá dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de la providencia y por lo menos por un término de 2 meses:



- Publicar en las respectivas páginas oficiales de los entes territoriales y por parte del despacho del Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín, si es posible, en la página de la entidad, la orden judicial contenida en esta providencia.
- Publicar en la página web, cartelera o el medio que se emplee de los concejos municipales de los entes territoriales accionados, a efectos de que estos lo conozcan.
- Comunicar de manera personal al presidente de los concejos municipales a efectos que se integre de manera activa a la corporación en la planeación, proyección y ejecución de las obras y lo que corresponda.
- Hacer socialización y publicidad de la presente providencia, particularmente en lo que es el objeto de pretensiones y obras a ejecutar en la comunidad que es de influencia en el tramo que sería objeto de intervención, teniendo principal relevancia las agremiaciones, grupos sociales, académicos, económicos, culturales y de cualquier índole, a efectos que hagan parte de la discusión y planeación del proyecto, habida consideración posibles intereses o afectaciones.

**3.5. Exhorto al Área Metropolitana del Valle de Aburrá y al Departamento de Antioquia.** Si bien las entidades no pueden ser sujetos de la presente acción por no ser competentes y no estar en ellos radicada las cargas y obligaciones específicas respecto a la protección de los derechos colectivos que en este caso particular se protegen, si es claro que por mandato constitucional y legal, pueden tener participación en la satisfacción de estos y en especial, colaborar para que cesen la vulneración de los derechos y se avance en temas de región y construcción de ciudad, por lo que a ello se invita a las entidades mencionadas. Por tanto, se **exhorta al Área Metropolitana y al Departamento de Antioquia**, que, en pro de la materialización de los principios de concurrencia, subsidiaridad y coordinación, en beneficio de la comunidad, presten colaboración a los municipios en la elaboración de los proyectos –planeación- y en la posterior ejecución de obras.

Se considera que es clara la injerencia y obligación legal, competencias y funciones que recaen y hacen parte de la misión institucional del **Área Metropolitana del Valle de Aburrá** (art. 96, L. 1955/19) como entidad administrativa que cumple funciones de autoridad ambiental y en materia de transporte público en su zona de influencia, en la que se involucra a los municipios accionados, toda vez tanto La Estrella y Caldas hace parte de dicha asociación o forma de agrupación territorial de municipios.

Respecto al **Departamento de Antioquia**, considera este despacho que la dimensión del tramo y en particular las características de la vía, hacen de esta de importante interés para la subregión y en especial el desarrollo de municipios del sur y suroeste antioqueño, por lo que también puede resultar de gran relevancia e importancia la participación del departamento.

#### **4. COMITÉ DE VERIFICACIÓN**

Para el seguimiento del cumplimiento de esta decisión, se conformará un comité de seguimiento coordinado por los acaldes municipales o a quienes estos deleguen, además de los Personeros de los Municipios accionados (La Estrella y Caldas), para entre otros, defender los derechos de la comunidad, de las personas en condicione especiales y lo que corresponda por ley. Igualmente se integran los Secretarios de Obras Públicas o los Secretarios de Infraestructura y los Secretarios de Planeación de ambas municipalidades –sea el caso- y el accionante Carlos Mauricio García Casas, quien actúa como Procurador Judicial 114 Administrativo; asimismo se integrará a los presidentes de los concejos municipales o quienes estos deleguen. El comité que rendirá ante el despacho un **informe inicialmente cada tres meses** sobre los avances y estado de dicho cumplimiento.

Igualmente, se exhorta a las entidades territoriales a que integren a la planeación y discusión del proceso, a la comunidad y en especial a quienes como vecinos, ocupantes y demás personas integrantes y que interactúan en el sector, puedan tener interés en la intervención del proyecto, razón por la que debe hacer pública la presente providencia, socializar en la comunidad, convocar y permitir la participación ciudadana, **integrando al comité de verificación por lo menos 2 miembros de cada municipio** y que acrediten hagan parte de la comunidad interesada en los tramos a intervenir como son comerciantes, habitantes, residentes, integrantes de grupos sociales, culturales o económicos u otros.

Asimismo, deberá integrar como parte de la representación democrática de los municipios a los concejos municipales, para lo cual hará pública en las corporaciones la presente sentencia, siendo posible que por lo menos 1 concejal y máximo 2 de cada municipio se integren al comité de verificación, de no ser así, se hará por intermedio del presidente del concejo municipal, esto por cada municipio.

Se deberá acreditar la publicación e invitación pública a la comunidad y a los concejales, para efectos de integrar el comité de verificación, pero si estos no deciden integrarse o constituir representantes o voceros, no se limitará la actividad del comité y mucho menos varía el alcance de la presente orden.

**5. COSTAS.**

Conforme con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en materia de costas se aplica lo reglado en la Ley 1564 de 2012<sup>81</sup>, con la advertencia que *“sólo podrá condenar el demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe”*; lo que se complementa con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, que para esta jurisdicción advierte que *“salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.

Por tanto, en atención a lo dispuesto en el marco normativo referenciado, no habrá lugar a condenas en costas a los demandados, toda vez que no se vislumbra en su actuar mala fe<sup>82</sup>.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Veintinueve Administrativo del Circuito de Medellín**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

**Primero. AMPARESE** los derechos colectivos invocados por el actor popular antes mencionados, por las razones expuestas en la parte considerativas de este proveído.

**Segundo.** En consecuencia, **SE ORDENA** a los municipios de **LA ESTRELLA** y el **MUNICIPIO DE CALDAS** que, conformen **un grupo interdisciplinario** para que en el plazo no mayor a **tres (3) meses**, contados a partir de la ejecutoria de la presente decisión, realicen **estudios técnicos, sociales, económicos y otros**, en el cual determinen las posibles soluciones a la problemática de movilidad y acceso peatonal, que se presentan en los sectores comprendidos **i)** en el Municipio de la Estrella carrera 50 entre las calles 77 a 106 sur y **ii)** en el Municipio de Caldas carrera 50 entre las calles 107 a la 125 (incluyendo para actualización o mantenimiento calle 125 a 144), dejando la aclaración que los trayectos tienen una seria de exclusiones los cuales deberán verificar si cumplen los parámetros legales, esto es, Estrella Carrera 50 # 80 y 83c y Caldas carrera 50 # 122-38 hasta la 124-63, en todo caso, entiéndase incluida.

---

<sup>81</sup> “Artículo 38º.- Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar el demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar”.

<sup>82</sup> Aunado a lo anterior, la Ley 1425 de 2010, derogó los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, dejando entonces, sin incentivos económicos al medio de control bajo estudio.

**Tercero.** Se **ORDENA** al **MUNICIPIO DE CALDAS**, **VERIFICAR** la existencia y buen estado de los andenes que se encuentran en la carrera **50 con calles de la 122 a 125**, de los cuales también se deberá rendir informe en el tiempo antes indicado.

**Cuarto.** Efectuado lo anterior, se ordenará a los MUNICIPIOS PLURIMENCIONADOS que, en el **término de un (1) mes** contado a partir de la finalización del informe técnico, emita un oficio dirigido a este juzgado y a los demás integrantes del comité de verificación, donde indiquen la obra civil que eventualmente llevará a cabo y las propuestas que se consideren, para eliminar de manera definitiva la vulneración a los derechos colectivos antes mencionados, atendiendo al tema presupuestal, y discriminando el aspecto temporal prudencial y razonable, en el cual se ejecutarán dichas medidas y en consecuencia su ejecución, poniendo además en marcha el plan de acción dentro del término previsto en el oficio que para tal efecto se emita.

Se precisa que una vez presentado el informe, este debe contener entre lo considerado pertinente: cronograma y proyecto de pliegos necesarios para adelantar el trámite y gestión administrativa para iniciar por lo menos el proceso de selección del contratista y de ser el caso, apropiación presupuestal para efectos de estudios, diseños y planos (planeación de la obra en puesta de perfectibilidad y factibilidad), lo cual no puede superar los tres meses (3) siguientes, esto teniendo en cuenta el calendario fiscal y el principio de anualidad presupuestal, además de lo que corresponde al trámite y procedimiento a adelantar para materializar la presente orden.

**Quinto. DAR PUBLICIDAD** a lo dispuesto en la providencia en los municipios accionados, por lo menos en el sector objeto de la orden, a efectos que la comunidad con un eventual interés conozca de la misma y se hagan partícipes de la discusión, por lo que, a efectos de asegurar la publicidad, integración comunitaria, discusión democrática y su participación, se deberá dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de la providencia y por lo menos por un término de 2 meses:

Publicar en las respectivas páginas oficiales de los entes territoriales y por parte del despacho del Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín, si es posible, en la página de la entidad, la orden judicial contenida en esta providencia.

Publicar en la página web, cartelera o el medio que se emplee de los concejos municipales de los entes territoriales accionados, a efectos de que estos lo conozcan.

Comunicar de manera personal al presidente de los concejos municipales a efectos que se integre de manera activa a la corporación en la planeación, proyección y ejecución de las obras y lo que corresponda.

Hacer socialización y publicidad de la presente providencia, particularmente en lo que es el objeto de pretensiones y obras a ejecutar en la comunidad que es de influencia en el tramo que sería objeto de intervención, teniendo principal relevancia las agremiaciones, grupos sociales, académicos, económicos, culturales y de cualquier índole, a efectos que hagan parte de la discusión y planeación del proyecto, habida consideración posibles intereses o afectaciones.

**Sexto. INTÉGRESE el Comité de Verificación** para el seguimiento del cumplimiento de esta decisión, se conformará un comité de seguimiento coordinado por los acaldes municipales o a quienes estos deleguen, además de los Personeros de los Municipios accionados (La Estrella y Caldas), para entre otros, defender los derechos de la comunidad, de las personas en condicione especiales y lo que corresponda por ley. Igualmente se integran los Secretarios de Obras Públicas o los Secretarios de Infraestructura y los Secretarios de Planeación de ambas municipalidades –sea el caso- y el accionante Carlos Mauricio García Casas, quien actúa como Procurador Judicial 114 Administrativo; asimismo se integrará a los presidentes de los concejos municipales o quienes estos deleguen. El comité que rendirá ante el despacho un informe cada tres meses sobre los avances y estado de dicho cumplimiento.

Igualmente, se exhorta a las entidades territoriales a que integren a la planeación y discusión del proceso, a la comunidad y en especial a quienes como vecinos, ocupantes y demás personas integrantes y que interactúan en el sector, puedan tener interés en la intervención del proyecto, razón por la que debe hacer pública la presente providencia, socializar en la comunidad, convocar y permitir la participación ciudadana, **integrando al comité de verificación por lo menos 2 miembros de cada municipio** y que acrediten hagan parte de la comunidad interesada en los tramos a intervenir como son comerciantes, habitantes, residentes, integrantes de grupos sociales, culturales o económicos u otros.

Asimismo, deberá integrar como parte de la representación democrática de los municipios a los concejos municipales, para lo cual hará pública en las corporaciones la presente sentencia, siendo posible que por lo menos 1 concejal y máximo 2 de cada municipio se integren al comité de verificación, de no ser así, se hará por intermedio del presidente del concejo municipal, esto por cada municipio.

Se deberá acreditar la publicación e invitación pública a la comunidad y a los concejales, para efectos de integrar el comité de verificación, pero si estos no deciden integrarse o constituir representantes o voceros, no se limitará la actividad del comité y mucho menos varía el alcance de la presente orden.

**Séptimo.** Sin costas por las razones expuestas en la parte motiva.

**Octavo.** En firme esta providencia, efectúense por la Secretaría del Despacho las comunicaciones de rigor en la forma más expedita posible, dejando constancia en el expediente, al tenor de los artículos 34 parte final y 80 de la Ley 472 de 1998.

**Noveno. NOTIFÍQUESE** la presente providencia a las partes y al Ministerio Público, representado en el presente medio de control por el señor Procurador Veintiséis Agrario y Ambiental de Antioquia.

**Décimo.** Copia de esta decisión se remitirá a la Defensoría del Pueblo, para los fines del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**Décimo Primero.** En firme este fallo, procédase con el archivo del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
**YAIR ARBOLEDA GUZMÁN**  
**JUEZ**

Firmado Por:  
Yair Arboleda Guzman  
Juez  
Juzgado Administrativo  
029  
Medellin - Antioquia

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **edd7ca7ff58e4f3f12037da08d4a0061d899d6c2a95b9b61112015c1f5c188d2**

Documento generado en 28/04/2023 04:22:30 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**