



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA QUINTA DE DECISIÓN

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LILIANA PÉREZ HENAO

Medellín, nueve (09) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia:	Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante:	Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado:	Municipio de Caldas y otros
Radicado:	05001-33-33- 029-2022-00161 -01
Tema:	Obligaciones en materia de adecuación y mantenimiento de andenes. Falta de disponibilidad presupuestal para el cumplimiento de órdenes en acciones populares.
Decisión:	Confirma y adiciona la sentencia de primera instancia
Sentencia No.:	146
Enlace al expediente:	05001333302920220016101

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por los municipios de Caldas y La Estrella¹, en contra de la sentencia No. 110 del 28 de abril de 2023, proferida por el Juzgado Veintinueve (29) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante la cual se accedió a las súplicas de la demanda².

ANTECEDENTES

El **Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín**, señor **Carlos Mauricio García Casas**, instauró demanda contra los **municipios de Caldas y La Estrella**, en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos consagrado en los artículos 88 de la Constitución Política, en la Ley 472 de 1998 y en el art. 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de que se acceda a las siguientes:

PRETENSIONES

Solicita la parte actora³ que se declaren vulnerados los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público a la seguridad pública por parte de los municipios de Caldas y La Estrella por

¹ Archivos 062, 063 y 064 del expediente electrónico.

² Archivo 060 del expediente electrónico.

³ Página 11 del archivo 002 del expediente electrónico.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

la falta de construcción, adecuación y mejoramiento de los andenes de la carrera 50 entre el sector de Ancón y el casco urbano de Caldas.

Como consecuencia de lo anterior, pide que se ordene a las entidades territoriales que implementen inmediatamente las medidas administrativas, contractuales, presupuestales, técnicas y demás requeridas para la construcción, adecuación y mejoramiento de los citados andenes, para permitir el goce y utilización de esos espacios en condiciones de seguridad para quienes transitan; indicándoles también que realicen el mantenimiento de ese componente urbano con periodicidad.

HECHOS

La demanda se fundamentó en los hechos⁴ que se resumen de la siguiente manera:

Que la carrera 50 desde Ancón hasta el municipio de Caldas, es una vía arteria de doble carril que conecta, entre la autopista regional, con los municipios de La Estrella y Caldas; y en ella transitan vehículos y peatones.

Sin embargo, carece de andenes o los que existen están deteriorados por falta de mantenimiento, llevando a que los peatones no tengan un espacio adecuado para circular y arriesguen su integridad personal al caminar por la calzada vehicular.

Precisa que, en virtud de petición elevada ante las demandadas, el departamento de Antioquia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá para que procedieran a proteger los derechos colectivos y adoptaran medidas administrativas tendientes a la construcción, adecuación y mejoramiento de los andenes de la carrera 50; se obtuvo únicamente como respuesta que la vía objeto de acción popular es de los municipios de Caldas y La Estrella.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1. El **departamento de Antioquia** fue vinculado por medio del auto admisorio⁵ y se pronunció⁶ oponiéndose a las pretensiones de la demanda pues considera que según los artículos 311 de la Constitución Política, 7° de

⁴ Páginas 2 a 3 del archivo 002 del expediente electrónico.

⁵ Archivo 005 del expediente electrónico.

⁶ Archivo 010 del expediente electrónico.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

la Ley 9 de 1989, 3° de la Ley 136 de 1994 y 8° de la Ley 388 de 1997, son los municipios de Caldas y La Estrella los que tienen el conocimiento de las necesidades en materia vial que ocurre en sus jurisdicciones, por ser quienes diseñan y controlan su Plan Básico de Ordenamiento Territorial o su Plan de Ordenamiento Territorial, con los que autorizan las licencias para construir dentro de su territorio y tienen la obligación de implementar lo necesario para el óptimo desarrollo vial y urbanístico.

Agrega que la vía objeto de la acción popular no está a cargo del Departamento por lo que no está obligado a gestionar su mantenimiento y mucho menos a construir o reparar algún elemento que la componga.

En consecuencia, advierte que hay ausencia de relación causal y falta de legitimación en la causa por pasiva frente al ente departamental.

2. El municipio de La Estrella⁷ se opuso a las todas pretensiones de la demanda, señalando que la carrera 50 entre el sector de Ancón y el municipio de Caldas no es una vía a su cargo, conforme la Ley 105 de 1993, por lo que no existe vulneración de algún derecho ni omisión por su parte respecto a su mantenimiento, control y vigilancia.

Advierte entonces que existe falta de legitimación en la causa por pasiva frente a ella.

3. El municipio de Caldas⁸ se opuso a las pretensiones pues considera que no ha omitido la construcción, adecuación y mejoramiento de andenes sobre la carrera 50 porque diferentes tramos de la vía cuentan con acera transitable, se hicieron andenes en ambos costados en 2013, 2014 y 2021, estándose construyendo en 2022 otro tramo bajo contrato No. 1287 de 2021.

Agrega que está en curso el Proyecto de la Ruta de la Cerámica, el cual contempla la edificación de andenes entre las calles 133 sur y 122 sur.

Por tanto, afirma que no se observa algún riesgo de generación de accidentes, por lo que hay que tener en cuenta que debe existir un daño real cuya relación

⁷ Archivo 011 del expediente electrónico.

⁸ Archivo 012 del expediente electrónico.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

causal se finque en la omisión endilgada para la procedencia de la acción, lo que se echa de menos en este asunto.

AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El 13 de julio de 2022 se adelantó la diligencia con el demandante, los apoderados de los municipios de Caldas, La Estrella y el departamento de Antioquia y la delegada del Ministerio Público. La Juez a quo declaró fallida la audiencia⁹.

SENTENCIA OBJETO DE APELACIÓN

El Juzgado Veintinueve (29) Administrativo del Circuito de Medellín en la sentencia del 28 de abril de 2023, con la cual accedió a las súplicas de la demanda, señaló que la vía circunscrita a la carrera 50 entre las calles 77 a 107, se encuentra a cargo del municipio de La Estrella, mientras que esa vía entre las calles 107 a 125 es responsabilidad del municipio de Caldas.

Seguidamente indicó que en la margen en jurisdicción de La Estrella existían falencias en señalización y mantenimiento, así como una infraestructura inadecuada para el tránsito peatonal según afirmaciones e informes de la misma entidad territorial pese a que su POT determinaba las especificaciones técnicas que debía tener los andenes peatonales.

En ese sentido, advirtió que el artículo 25 del Acuerdo No. 42 del 25 de enero de 2008 de La Estrella, dispone en relación con el sistema estructurante de conectividad y movilidad urbana del Municipio, la necesidad de infraestructura de vías y transporte en la ciudad histórica a consolidar y, particularmente, que, en el tramo entre la calle 77 sur y la variante de Caldas en la autopista Sur con el tramo de la Autopista carrera 50, debía haber andenes laterales de 1.50 metros.

Mientras que, en la circunscripción de Caldas, también existía una omisión de construcción, adecuación y mejoramiento de los andenes de la carrera 50 entre las calles 107 a 125, con exclusión de los tramos de la carrera 50 entre calles Nos. 122-38 124-63 y 107 a 108-70.

⁹ Archivo 025 del expediente electrónico.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

De tal manera, precisó que, si bien en el municipio de Caldas se desarrolló el proyecto de construcción del paseo urbano ruta de la cerámica en el cual se contemplaron obras de andenes peatonales, ello fue en la carrera 50 sobre las calles 136 sur a 142 sur, lo que no corresponde al tramo de la acción popular que va de las calles 107 a 125.

Igualmente, conforme informe de la Secretaría de Infraestructura de esa entidad territorial, se evidenciaron tramos con ausencia de andenes, otros en mal estado o andenes en ambos bordes de la vía o uno sólo

Por tal motivo, determinó que los municipios de La Estrella y Caldas infringieron los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y 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.

Y, en consecuencia, impartió órdenes a las entidades municipales demandadas, tendientes a la adecuación de la vía objeto de acción popular.

RAZONES DE LA APELACIÓN

1. El **municipio de La Estrella** señala en su recurso¹⁰ que en ningún momento manifestó que la vía de la carrera 50 entre las calles 77 sur a 100 sur estuviera a su cargo, sino que conforme a respuesta de la Secretaría de Planeación se indicó que no se conocía algún documento que determinara la titularidad sobre ella.

Resalta que lo certificado realmente fue que la carrera 50 entre las calles 77 sur a 104 sur está reglamentada como una carretera de segundo orden de acuerdo con la Ley 1228 de 2008. Tampoco existe en el proceso certificación del Ministerio de Transporte que determine que la vía pertenezca al Municipio.

Especifica que una vía de segundo orden es la que permite la comunicación a nivel intermunicipal, según definición del artículo 16 de la Ley 105 de 1993, y la carrera 50 entre calle 77 sur y hasta aproximadamente la calle 100 sur, si

¹⁰ Archivo 062 del expediente electrónico.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

bien está ubicada en suelo urbano del municipio de La Estrella, lo cierto es que es una vía de ese orden.

Agrega que la función para determinar el responsable de una vía es el Ministerio de Transporte según el artículo 1º de la Ley 1228 de 2008, ya que inicialmente la vía era de orden nacional, pero en la actualidad no lo es ni fue entregado al Departamento ni a la entidad municipal.

Además, si quería determinar la responsabilidad de la vía, no debió declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del departamento de Antioquia, porque conforme el artículo 16 de la Ley 105 de 1993 y dado que se trata de una vía intermunicipal, a ella le correspondía su administración, adecuación y mantenimiento.

Por lo que pide revocar la sentencia y negar las pretensiones frente al municipio de la Estrella.

2. El municipio de Caldas afirma en su recurso¹¹ que la decisión es incongruente porque abarcó terrenos que no fueron objeto de acción popular, teniendo en cuenta que se requirió al actor precisar los tramos a intervenir y éste especificó cuáles eran, sin embargo, el fallo incluyó las calles 125 a 144.

De otro lado, señala que no existe prueba de la transgresión o amenaza de los derechos colectivos dado que lo único eventualmente acreditado es que no hay andenes en algunos tramos de la carrera 50 entre las calles 107 a 125, o los que están construidos no se hallan en las condiciones reclamadas por el actor.

Sin embargo, no se practicó alguna prueba que indicara que esa situación constituyera un riesgo cierto o probable para la integridad de los transeúntes, pues ni siquiera se tiene constancia del volumen de tránsito peatonal en esos sectores.

Además, no es posible que materialmente cada vía esté dotada de andenes peatonales en sus costados por insostenible, pues realmente se debe analizar si verdaderamente se requiere.

¹¹ Archivos 063 y 064 del expediente electrónico.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

Advierte que se desconoció que la entidad territorial desplegó acciones positivas tendientes a la construcción de andenes peatonales a lo largo de la carrera 50, por lo cual no se podía concluir que se estaba amenazando o vulnerando derechos colectivos.

Resalta de forma subsidiaria que se amplíe el plazo otorgado en virtud de la naturaleza de las órdenes dadas, teniendo en cuenta que para la vigencia 2023 el presupuesto aprobado en 2022 ya estaba en ejecución y que el Plan de Desarrollo Municipal estaba próximo a fenecer por el cambio de gobierno, lo que presupuestalmente devenía en un obstáculo para cumplir con los términos dados.

En consecuencia, pide revocar la sentencia y en caso de confirmarla, que se modulen los plazos concedidos.

PRONUNCIAMIENTO EN SEGUNDA INSTANCIA

Aunque la parte actora se pronunció en esta etapa procesal¹² con posterioridad a la ejecutoria del auto que admitió el recurso de apelación¹³, se verifica en su escrito que pide confirmar el fallo apelado en atención a que las pruebas determinan que el municipio de La Estrella si es el titular de la vía bajo su jurisdicción, que no existe la infraestructura adecuada de andenes en el municipio de Caldas y que las vías incluidas de forma adicional se dio por la contradicción entre un informe y el material fotográfico obrante en el expediente.

Además, dice que la vulneración del derecho colectivo no está condicionada al número de usuarios o peatones transitando por la vía o andén, y que no se deben ampliar los plazos establecidos en la sentencia dado que la amenaza viene de tiempo atrás y no se afectan las ejecuciones presupuestales.

POSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La señora Agente del Ministerio Público, Procuradora 112 Judicial Administrativo no emitió concepto en el caso objeto de estudio.

¹² Archivos 083 y 084 del expediente electrónico.

¹³ Archivo 077 del expediente electrónico.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Por la naturaleza del proceso y el lugar donde ocurrieron los hechos, este Tribunal es competente para conocer del asunto en segunda instancia, al tenor de lo dispuesto en los artículos 16 y 37 de la Ley 472 de 1998.

2. Problema jurídico

En esta oportunidad corresponde a la Sala determinar si el departamento de Antioquia y los municipios de Caldas y La Estrella vulneran los derechos colectivos invocados en la demanda por la omisión en la construcción, adecuación y mejoramiento de andenes de la carrera 50 entre el sector de Ancón y el casco urbano de las entidades municipales.

Para lo anterior, la Sala procederá a examinar los argumentos expuestos por los Municipios en sus recursos de apelación.

3. Tesis de la Sala

Desde ya se anuncia que la tesis que sostendrá la Sala se concreta en confirmar la sentencia de primera instancia, respecto de la violación a los derechos colectivos por las demandadas, en vista que el ordenamiento jurídico establece unas claras obligaciones en materia de construcción, adecuación y mantenimiento de andenes en cabeza de los municipios.

4. Acción popular. Procedencia

El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño 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 posible¹⁴; y al tenor del artículo 9º *ibidem*, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las

¹⁴ 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".

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos¹⁵ y, de conformidad con el inciso primero del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, pueden ejercerse por *cualquier persona*, con los fines ya expuestos¹⁶.

En línea con lo anterior, los supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular implican: *a)* una acción u omisión de la parte demandada, *b)* un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que *no* es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana; y, *c)* la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses, supuestos que se deben demostrar de manera idónea y suficiente en el proceso respectivo¹⁷.

A partir del contenido de la ley 472 de 1998 y de sendos pronunciamientos de la Corte Constitucional¹⁸ y del Consejo de Estado, se puede caracterizar a la acción popular - medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos, en los términos de la Ley 1437 de 2011-, como un mecanismo:

- a)** De naturaleza pública, que materializa el derecho de acción, como quiera que su titularidad recae en *cualquier persona natural o jurídica* (artículo 12.1 de la Ley 472 de 1998), quienes pueden ejercerla por sí mismos o por quien actúe en su nombre (artículo 13 de la Ley *ibidem*);
- b)** Elevado a rango constitucional, contenido en el artículo 88 de la Constitución Política, como expresión del modelo de Estado Social de Derecho, basado en el principio de solidaridad, que implica una intervención activa de las personas en la defensa de los intereses colectivos¹⁹;

¹⁵ Ley 472 de 1998. "Artículo 9º. Procedencia de las Acciones Populares. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos".

¹⁶ Ley 1437 de 2011. "Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo 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. (...)".

¹⁷ Al respecto, Cfr. Consejo de Estado. Sección Primera, sentencia del 19 de julio de 2007. Radicado 73001-23-31-000-2004-02182-01 (AP). Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999. Magistrada Ponente: Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano; Sentencia C-622 de 2007. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil;

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2011. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

- c) Autónomo y principal, "*(...) lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado*"²⁰;
- d) Cuya finalidad *no* es la discusión de aquellos objetos de controversia para los cuales el ordenamiento jurídico ha diseñado mecanismos idóneos²¹;
- e) De carácter preventivo, en la medida en que procede incluso ante el evento de la amenaza al derecho o interés colectivo, si se concluye que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro;
- f) Con alcance restitutivo, pues el juez popular puede ordenar, cuando sea posible, que las cosas vuelvan a su estado anterior y, en todo caso, persigue el restablecimiento del goce de los derechos invocados; y
- g) No sancionatorio respecto del extremo pasivo del litigio.

De esta forma, se tiene que este medio de control procede para la protección de los derechos e intereses colectivos, al tenor del artículo 88 constitucional y según lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 472 de 1998; y que, por el contrario, no procede para debatir asuntos para los cuales el ordenamiento jurídico prevé otros mecanismos. No se trata, en todo caso, de medios de defensa adicionales para la garantía de los derechos que se invocan, pues en ello radica el carácter principal y autónomo de la acción popular, sino del análisis de aquello que por la vía de su ejercicio se pretende, de cara a concluir si su conocimiento escapa a las competencias del juez popular.

5. Los derechos e intereses colectivos invocados

Los derechos que se invocan como vulnerados, son los siguientes:

- Derecho a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente. La Ley 46 de 1988 define desastre como el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográficamente determinada, causada por los fenómenos naturales y por

²⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 13 de febrero de 2018. Radicado 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU). Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

²¹ Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 4 de abril de 2016. Radicado 85001-23-31-000-2012-00139-01(AP). Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitaria o de servicio social.

En el marco internacional se ha considerado que la prevención y atención de desastres se enmarca en el contexto del desarrollo sostenible y propugna por un enfoque preventivo, bajo el supuesto de que, independientemente del origen natural o antrópico de los riesgos y amenazas susceptibles de tornarse en desastres, las pérdidas de vidas y los costos materiales derivados del desastre dependen en buena medida de la adecuación de los planes y programas de prevención del riesgo.

- Derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. El concepto de urbanismo²² es entendido como el conjunto de conocimientos relativos a la creación, reforma y progreso de la población según conviene a las necesidades humanas. El núcleo esencial del derecho colectivo comprende entre otros aspectos, el acatamiento de la función social y ecológica de la propiedad y, la protección del espacio público para garantizar la calidad de vida de los habitantes cuando se adelante cualquier clase de construcción. En ese contexto se debe garantizar que se respeten los derechos ajenos y no se abusen de los propios y, se atiendan los procesos de cambio en el suelo en aras de procurar la utilización racional de los recursos de manera que se asegure el desarrollo sostenible.

En los procesos de crecimiento urbano se debe atender la Ley orgánica del Plan de Ordenamiento Territorial y los planes desarrollados a nivel local. Así mismo se debe dar aplicación a las políticas administrativas de organización, cumplir las normas sobre usos del suelo, ambientales y las especificaciones técnicas y de seguridad.

El Alcalde como máxima autoridad distrital o municipal tienen competencia para imponer sanciones y adelantar procedimientos en contra de los responsables de la construcción de obras sin licencia o sin el cumplimiento de los parámetros que determina el Plan de Ordenamiento Territorial respectivo.

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Consejero ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez. Radicado No. 63001-23-31-000-2004-00243-01.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

Ahora, no puede considerarse que se transgrede el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes, por el simple incumplimiento de las normas sobre la materia, debe acreditarse de manera idónea la agresión a un interés de la colectividad. Sobre este tópico se pronunció el Consejo de Estado en los siguientes términos:

"(...) el solo hecho de aludir la reclamación y sus pretensiones a un inmueble no hace procedente llevar automáticamente la reclamación al plano del derecho proclamado por el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. Es preciso, para ello, que los hechos que sirven de base a la demanda tengan la virtualidad de afectar o amenazar el ámbito protegido por este derecho. Así las cosas, solo en aquellos eventos en los cuales se esté frente a una conducta capaz de incidir negativamente sobre los distintos bienes jurídicos tutelados por la legislación urbanística se estará frente a una conducta susceptible de ser enjuiciada a la luz de este derecho. Ello supondrá, en la generalidad de los casos, el desconocimiento del bloque normativo que integran los diferentes preceptos constitucionales, legales y reglamentarios de distinto rango y procedencia (Nacional, Departamental, Distrital o Municipal) y de diverso contenido (urbanístico, ambiental, agrario, prevención de riesgos, patrimonio histórico cultural, etc.) que rige la materia urbanística; entendida ésta como aquella relacionada con la ordenación y desarrollo de la ciudad, que se concreta en una multiplicidad de normas de regulación de usos del suelo, espacios públicos y propiedad urbana, así como en numerosas formas de intervención sobre el territorio municipal llevadas a cabo en aras de materializar el interés común y asegurar su prevalencia sobre el interés particular (...)"²³.

En el conjunto de normas en materia de derecho urbanístico que deben observarse se encuentra la Ley 9ª de 1989²⁴ o ley de reforma urbana. Tal disposición tiene el propósito de regular la utilización del espacio público sobre la base del principio de racionalidad urbana.

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 23 de mayo de 2013. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicación No. 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP).

²⁴ "El urbanismo como advierte Hans Rother, es la organización del espacio para la vida de todos los habitantes, la ordenación urbanística surge como una función pública y así lo establece el artículo 3º de la Ley 388 de 1997. En vigencia de la Constitución de 1886, la cual no tenía norma expresa que tratara el tema de espacio público, la Ley 9ª de 1989 o ley de reforma urbana aparece como el primer esfuerzo legislativo cristalizado en materia de derecho urbanístico, tras años de debates en el Congreso y 3 décadas de proceso político. Basta recurrir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del C.C., a la historia fidedigna del establecimiento de la citada Ley 9ª para advertir la intención del legislador de regular la utilización del espacio urbano y así garantizar un derecho a la ciudad a todos sus habitantes, sobre la base de un principio de racionalidad urbana, que -entre otros aspectos- asegure renovar la parte céntrica de las ciudades sin afectar a sus moradores; que permita a los municipios la regulación estricta del uso del suelo, que institucionalice una rigurosa y coherente planificación urbana que permita a las ciudades orientar el uso del suelo, mediante la regulación del mismo y la estructuración de planes viales, de modo que el espacio público sea el objeto primordial y determinante de la configuración de la ciudad, para lo cual se estipula como obligación de todos los municipios expedir un plan de desarrollo para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los centros urbanos". Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 6 de octubre de 2005. Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicado No. 13001-23-31-000-2002-00135-01 (AP)

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

Así mismo debe observarse la Ley 388 de 1997, en virtud de la cual los municipios y los distritos deben adoptar un Plan de Ordenamiento Territorial, en desarrollo de lo previsto en los artículos 339 y 344 de la Constitución Política, entendido como el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, planeación que por mandato superior y legal debe realizarse teniendo como marco la participación de la ciudadanía.

6. Acervo probatorio

Obran en el plenario las siguientes pruebas relevantes:

- Peticiones presentadas por el Procurador 114 Judicial II para Asuntos Administrativos ante los municipios de la Estrella y Caldas el 2 de febrero de 2022, en los cuales solicitaba, entre otras cosas, información sobre los límites de la jurisdicción de cada entidad en la carrera 50 y la adopción de medidas administrativas para la construcción, adecuación y mejoramiento de los andenes en la misma vía²⁵.
- Oficio No. 20220217094144131531 del 17 de febrero de 2022, a través el cual el municipio de Caldas da respuesta a la petición presentada por el Procurador 114 Judicial II para Asuntos Administrativos²⁶.
- Peticiones presentadas por el Procurador 114 Judicial II para Asuntos Administrativos ante el departamento de Antioquia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá el 15 de febrero de 2023, en las cuales solicitaba, entre otras cosas, información sobre la categoría de la carrera 50 entre el sector de Ancón y el municipio de Caldas y la adopción de medidas administrativas para la construcción, adecuación y mejoramiento de los andenes en la misma vía²⁷.
- Oficio No. 2022030043099 del 24 de febrero de 2022, del departamento de Antioquia dando respuesta a la petición presentada por el Procurador 114 Judicial II para Asuntos Administrativos²⁸.
- Contrato No. 1050 del 12 de julio de 2021, a través del cual el municipio de Caldas efectuó el mejoramiento, modernización, mantenimiento preventivo y

²⁵ Páginas 1 a 10 del archivo 004 del expediente electrónico.

²⁶ Páginas 11 a 14 del archivo 004 del expediente electrónico.

²⁷ Páginas 15 a 25 del archivo 004 del expediente electrónico.

²⁸ Páginas 26 a 32 del archivo 004 del expediente electrónico.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

correctivo de la infraestructura física y tecnológica de la entidad, incluyendo obras conexas y complementarias²⁹.

- Informe de interventoría del contrato No. 1050 de 2021, del municipio de Caldas³⁰.

- Contrato No. 1287 del 3 de noviembre de 2021, a través del cual el municipio de Caldas efectuó mejoramiento, mantenimiento y modernización de equipamientos comunitarios, mobiliario urbano y su entorno en materia física, tecnológica y de seguridad, incluyendo obras conexas y complementarias³¹.

- Informe de construcción de anden del municipio de Caldas en la carrera 50 barrio Mandalay³².

- Diseño de estructura nueva de pavimento para el paseo urbano La Locería en el municipio de Caldas³³.

- Memorias y localización del proyecto de paseo urbano La Locería en Caldas³⁴.

- Resolución No. 1917 del 15 de junio de 2018, a través del cual el Ministerio de Transporte expide la categorización de las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial del departamento de Antioquia³⁵.

- Oficio No. 2020030410971 del 3 de diciembre de 2020, mediante el cual la Directora de Planeación de la Secretaría de Infraestructura Física del departamento de Antioquia informa las actuaciones que se han realizado para la determinación de la red vial de esa entidad territorial³⁶.

- Memorial del 1º de agosto de 2022, a través del cual la parte actora atiende un requerimiento del Juez a quo relacionado con las direcciones de la vía específica objeto de acción popular e indica que es la carrera 50 entre las calles 77 a 107 en jurisdicción de La Estrella y entre las calles 107 a 125 en jurisdicción del municipio de Caldas³⁷.

²⁹ Archivo "a. M-1050-2021" de la subcarpeta 013 del expediente electrónico.

³⁰ Archivo "b. Informe de Interventoría cto 1050" de la subcarpeta ídem.

³¹ Archivo "a. CONTRATO 1287 DE 2021" de la subcarpeta ídem.

³² Archivo "b. Informe Anden carrera 50" de la subcarpeta ídem.

³³ Archivo "b. Loceria_Pavimentos_20210924" de la subcarpeta ídem.

³⁴ Archivos "a. MEMORIAS PASEO CERAMICO V3" y "c. URB 01 PC-PL LOCALIZACION GRAL-Model" de la subcarpeta ídem.

³⁵ Páginas 29 a 41 del archivo 010 y 34 a 46 del archivo 011 del expediente electrónico.

³⁶ Páginas 47 y 48 del archivo 011 del expediente electrónico.

³⁷ Archivo 030 del expediente electrónico.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

- Oficio No. 2022-012669 del 5 de agosto de 2022, mediante el cual el municipio de La Estrella allega los enlaces del Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo en esa entidad, y resuelve unas preguntas sobre los límites de la carrera 50³⁸.

- Oficio del 5 de agosto de 2022, mediante el cual el municipio de Caldas allega respuesta del exhorto No. 423 del mismo año y aporta el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Básico de Ordenamiento Territorial³⁹.

- Expediente contractual del proyecto de la carrera 50 para la construcción del paseo urbano ruta de La Cerámica en el municipio de Caldas⁴⁰.

- Informe de la Secretaría de Planeación del municipio de Caldas de agosto de 2022, relacionado con la carrera 50 entre las calles 107 sur a 146 sur⁴¹.

- Oficio No. 700-07 del 18 de agosto de 2022, por medio del cual la Secretaría de Infraestructura Física del municipio de Caldas allega información sobre la carrera 50 entre las calles 107 sur a 146 sur y su infraestructura para el tránsito peatonal⁴².

- Registro fotográfico de andenes en la carrera 50⁴³.

- Expediente administrativo del proyecto denominado "*CONSTRUCCIÓN DEL PASEO URBANO RUTA DE LA CERÁMICA EN EL MUNICIPIO DE CALDAS*", allegados por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá⁴⁴.

- Oficio No. DT-ANT 48755 del 19 de agosto de 2022, mediante el cual el Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- informa que la ruta nacional 2509 La Pintada-Medellín en el municipio de La Estrella se denomina carrera 50 y comprende las calles 77 a 107, mientras que en el municipio de Caldas las calles 107 a 125 no hacen parte de la red nacional de carreteras⁴⁵.

³⁸ Archivo 032 del expediente electrónico.

³⁹ Archivo 033 del expediente electrónico.

⁴⁰ Subcarpeta 035 del expediente electrónico.

⁴¹ Archivo "*Informe Planeacion*" de la subcarpeta "*037AnexosRespuestaMunicipioCaldas*" del expediente electrónico.

⁴² Archivo "*Informe Infraestructura*" de la subcarpeta ídem.

⁴³ Subcarpeta "*Fotos andenes*" de la subcarpeta ídem.

⁴⁴ Archivo 040 y subcarpeta 041 del expediente electrónico.

⁴⁵ Archivo 043 del expediente electrónico.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

- Oficio No. 2023-00327 del 7 de febrero de 2023, mediante el cual el municipio de La Estrella allega enlace del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de la entidad y responde unas preguntas sobre la carrera 50 entre las calles 77 a 104 sur tendientes a la titularidad de la vía y sus dimensiones⁴⁶.

- Oficio No. 2023-003252 del 1º de marzo de 2023, a través del cual la Secretaría de Obras Públicas del municipio de La Estrella allega una información relacionada con la carrera 50 entre los tramos de las calles 77 sur a la calle 104 sur, en cuanto a su tipología, infraestructura peatonal y estado⁴⁷.

7. CASO CONCRETO

El Juzgado Veintinueve (29) Administrativo del Circuito de Medellín accedió a las pretensiones de la demanda y explicó que la carrera 50 entre las calles 77 a 107 estaba a cargo del municipio de La Estrella y entre las calles 107 a 125 estaba en jurisdicción del municipio de Caldas.

Partiendo de ello, determinó, en el tramo de La Estrella, que la infraestructura peatonal era inadecuada y presentaba falencias en señalización y mantenimiento, mientras que la vía en cabeza de Caldas presentaba omisiones de construcción, adecuación y mejoramiento e inclusive, tenía tramos sin andenes, en mal estado o con una sola vía de peatones.

Por lo anterior, les ordenó la adecuación de la citada vía en cuanto la infraestructura de andenes, haciendo extensiva la protección constitucional a las calles 125 a 144 de Caldas.

El municipio de La Estrella argumenta en su escrito de apelación, que la vía bajo su jurisdicción no es de su titularidad, sino que es de segundo orden e intermunicipal según la Ley 1228 de 2008, por lo que le corresponde su administración, adecuación y mantenimiento al departamento de Antioquia.

El municipio de Caldas indica en su apelación que el fallo fue incongruente al hacer extensivo sus efectos a unas calles que no se contemplaron por el actor popular. Además, considera que no existe prueba de la amenaza de los derechos colectivos ya que el hecho de que en algunos tramos de la carrera

⁴⁶ Archivo 050 y 051 del expediente electrónico.

⁴⁷ Archivo 053 del expediente electrónico.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

50 entre las calles 107 a 125 no haya aceras, no implica un riesgo cierto o probable para la integridad de los transeúntes y no es posible que cada vía esté dotada de andenes, sino que se debe revisar que efectivamente se requiera.

Agrega que no se tuvieron en cuenta las acciones desplegadas por ella tendientes a la construcción de andenes a lo largo de la carrera 50 y que se debe ampliar el plazo otorgado en las órdenes, teniendo en cuenta los obstáculos presupuestales que se podían presentar.

Procede la Sala a realizar el análisis del asunto, según pasa a explicarse:

De acuerdo con lo afirmado por la parte actora⁴⁸, la vía objeto de acción popular es la carrera 50 entre las calles 77 a 125, así:

- a) En jurisdicción del municipio de La Estrella, la carrera 50 entre calles 77 a 107, excluyendo de ella las calles 80 y 83C.
- b) En jurisdicción del municipio de Caldas, la carrera 50 entre las calles 107 a 125, excluyendo las siguientes direcciones:
 - Carrera 50 No. 122-38 hasta carrera 50 No. 124-63.
 - Carrera 50 entre la calle 107 a la nomenclatura 108-70.

Uno de los principales cuestionamientos que se le hace a la providencia apelada, es lo referente a la titularidad de la vía a cargo del municipio de La Estrella.

Pues bien, revisadas las pruebas que obran en el expediente, se encuentra que el Instituto Nacional de Vías mediante Oficio No. DT-ANT 48755 del 19 de agosto de 2022, informa que la ruta nacional 2509 La Pintada – Medellín se denomina, en el municipio de La Estrella, como CR 50 comprendiendo los tramos de las calles 77 a 107 de esa entidad territorial⁴⁹.

Se precisa también en ese Oficio que el INVÍAS no puede certificar que la carrera 50 o alguno de sus tramos haga parte o esté a cargo de la

⁴⁸ Archivo 030.

⁴⁹ Archivo 043.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

infraestructura de transporte de la Nación, puesto que la denominación es la ruta nacional 2509 La Pintada – Medellín.

Por su parte, el departamento de Antioquia informa mediante Oficio No. 2022030043099 del 24 de febrero de 2022, que la carrera 50 entre el sector de Ancón hasta el municipio de Caldas, está codificada entre los sectores de Primavera – Caldas, terminado el perímetro urbano, como paso por Caldas, tramo Primavera – Caldas, y código 25ANF a cargo del Departamento, según la Resolución No. 1917 de 2018 del Ministerio de Transporte. Pero el corredor entre la cabecera municipal de Caldas y Ancón no está a cargo de la entidad departamental⁵⁰.

De igual forma, el municipio de La Estrella a través de Oficio No. 2022-01266 del 5 de agosto de 2022, indica que la carrera 50 entre la calle 77 sur hasta aproximadamente la calle 100 d Sur, en el cruce de la Quebrada San Miguel, se encuentra clasificada como suelo urbano y de ese cruce en adelante, se clasifica como suelo de expansión urbana⁵¹.

La misma entidad señala en Oficio No. 2023-000327 del 7 de febrero de 2023 de su Secretaría de Planeación, que no existe certeza sobre la titularidad de la carrera 50 entre calle 77 y 104 sur, pero que se aplica a ella lo previsto en la Ley 1228 de 2008 y el Acuerdo 042 de 2008⁵². También dice en este que se trata de una carretera de segundo orden según la Ley 1228⁵³.

De la anterior relación documental, surge que la carrera 50 entre las calles 77 a 107 al parecer no tiene entidad a cargo puesto que ni el INVÍAS, ni el Departamento ni el municipio de La Estrella asume la responsabilidad sobre ella.

Sin embargo, es importante advertir que mediante la Ley 1228 de 2008, se determinaron las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional y se creó el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones.

⁵⁰ Páginas 26 y 27 del archivo 004.

⁵¹ Archivo 032.

⁵² Archivo 050.

⁵³ Página 269 del archivo ídem.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

En su artículo 1º, dicha Ley indica que las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional se denominan arteriales o de primer orden, intermunicipales o de segundo orden y veredales o de tercer orden; categorías que pueden corresponder a carreteras a cargo de la Nación, de los departamentos, los distritos especiales y los municipios. Prevé la norma además que el *"Ministerio de Transporte será la autoridad que mediante criterios técnicos, determine a qué categoría pertenecen"*.

Se señala en su párrafo 1º que para la aplicación del artículo 1º del Decreto 2770 de 1953 las vías que allí se identifican como de primera, segunda y tercera categoría son las que la Ley 1228 denomina de primero, segundo y tercer orden.

Precisamente, en ejercicio del artículo 1º de la Ley 1228 de 2008, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución No. 01917 del 15 de junio de 2018, mediante la cual categorizó las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional del departamento de Antioquia⁵⁴.

Con fundamento en el contenido de ese acto, se destaca que el Ministerio expidió la Resolución No. 1240 de 2013, en la que adoptó los criterios técnicos de funcionalidad de la vía, tránsito promedio diario, diseño y/o características geométricas de la vía y población para categorizar las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional denominadas arteriales o de primer orden, intermunicipales o de segundo orden y veredales o de tercer orden.

Se dice también que el artículo tercero de ese acto dispuso que la matriz de criterios técnicos de categorización de las vías debía ser reportada a la Dirección de Infraestructura del Ministerio dentro de los 18 meses siguientes, pero que vencido este término las entidades territoriales no cumplieron con esa carga.

Por lo que mediante el documento Conpes 3857 de 2016, se dio un plazo de 2 años para que las entidades territoriales levantaran y procesaran la información correspondiente al inventario de la red vial terciaria en

⁵⁴ Páginas 29 a 41 del archivo 010.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

cumplimiento de lo establecidos en Resoluciones 1860 de 2013 y 1067 de 2015.

Y se expone que el departamento de Antioquia en acatamiento de la Resolución No. 1240 de 2013, realizó la revisión y validación de la información, encontrando finalmente el Ministerio que lo remitido era completo y cumplía con las exigencias de la normatividad vigente, por lo que estableció la categorización de las vías del departamento de Antioquia.

Así las cosas, al revisarse en su integridad la Resolución 01917 de 2018, se evidencia que el Departamento tiene a cargo únicamente el tramo Primavera – Caldas, bajo el código 25ANF y clasificada como una vía de primer orden; vía que no corresponde a la carrera 50 entre las calles 77 a 107.

Luego entonces, queda la incertidumbre de si esa vía está a cargo de la Nación o del municipio de La Estrella, pero para esta Corporación la conservación y mantenimiento de la carrera 50 entre las calles 77 a 107 está realmente en cabeza del ente territorial, por las razones que pasan a exponerse a continuación:

Según el artículo 311 de la Constitución Política, los municipios son la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado por lo que les corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

La Ley 105 de 1993⁵⁵, dispone en su artículo 17 **que hace parte de la infraestructura distrital y 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.

⁵⁵ “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

De igual manera, el artículo 19 de la ley determina que corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en esa norma.

De otro lado, se observa que el Decreto 1079 de 2015⁵⁶, define como paso urbano, el tramo o sector vial urbano de la red vial a cargo de la Nación administrada por el Instituto Nacional de Vías, la Agencia Nacional de Infraestructura o los entes territoriales, **que se encuentran al interior o atraviesan la zona urbana de los diferentes Municipios.**

Mientras que el artículo 2.2.3.1.1 del Decreto 1077 de 2015, impone al Estado el deber de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular; por tanto, en el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo.

De tal suerte que los municipios se encuentran en la obligación Constitucional y legal de construir y conservar en forma adecuada las vías que se encuentren en su perímetro urbano y suburbano.

Y en el caso particular, la carrera 50 entre las calles 77 a 107, se encuentra en suelo urbano y expansión urbana del municipio de La Estrella, como bien se extracta del Oficio No. 2022-01266 del 5 de agosto de 2022; por lo que cualquier adecuación sobre esa vía le corresponde a la mencionada entidad territorial.

Aclarado lo anterior, debe revisarse si la vía objeto de acción popular carece en efecto de andenes.

Se recuerda que a los municipios les corresponde construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que les asignen la Constitución y las leyes⁵⁷.

⁵⁶ Decreto único reglamentario del sector transporte.

⁵⁷ Artículo 311 de la Constitución Política.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

Asimismo, en virtud del artículo 82 de la Constitución Política, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio común, su uso y disfrute, el cual prevalece sobre el interés privado o particular.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, prevé que corresponde a los municipios promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal, para lo cual deben tener en cuenta, entre otros, los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal⁵⁸.

La noción de espacio público se define en el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, como:

"(...) el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso y el disfrute colectivo".

El Decreto 1077 de 2015 que compiló el Decreto 1504 de 1998 con el que se reglamentó el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, aborda en su canon 2.2.3.1.2 el concepto antes mencionado, y en su artículo 2.2.3.1.3 precisa los elementos que lo componen:

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

⁵⁸ Numeral 2.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

2. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público.

3. Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Título.”

El artículo 2.2.3.1.5 ibídem, establece los elementos constitutivos y complementarios del espacio público, ya sean naturales, artificiales o construidos, entre ellos:

"(...) 1. Elementos constitutivos

1.1. Elementos constitutivos naturales:

1.1.1 Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados.

1.1.2 Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por:

1.1.2.1 Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;

1.1.2.2 Elementos artificiales o construidos, relacionados con corrientes de agua, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;

(...) 1.2. Elementos constitutivos artificiales o construidos:

1.2.1. Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:

1.2.1.1. Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales, cunetas, ciclistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles.

1.2.1.2. Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos (...).”

Los elementos mencionados hacen parte del espacio público respecto del cual el Estado tiene la obligación de resguardar y preservar el uso común. A nivel

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

regional les compete a las autoridades municipales garantizar el adecuado y correcto manejo, de conformidad con su particular reglamentación.

El artículo 2 del Código Nacional de Tránsito establece que la acera o andén, es la franja longitudinal de la vía urbana destinada exclusivamente a la circulación de peatones, ubicada a los costados de ésta. Y que la calzada es la zona de la vía destinada a la circulación de vehículos.

Ahora bien, mediante el Decreto 798 de 2010, se reglamentan los estándares urbanísticos para el desarrollo de la vivienda, los equipamientos y los espacios públicos necesarios para su articulación con los sistemas de movilidad, principalmente con la red peatonal y de ciclorrutas que complementen el sistema de transporte y se establecen las condiciones mínimas de los perfiles viales al interior del perímetro urbano de los municipios y distritos que hayan adoptado el plan de ordenamiento territorial, en los términos del literal a) del artículo 9° de la Ley 388 de 1997. Además, se precisa que las *"disposiciones del presente decreto también se aplicarán para la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de las vías del perímetro urbano del respectivo municipio o distrito"*⁵⁹.

Por su parte, el artículo 2° del Decreto establece los estándares urbanísticos así:

"Artículo 2°. Estándares urbanísticos. Se conciben como el conjunto de patrones de medida o referentes que orientan la planificación, diseño y construcción de los desarrollos de vivienda, equipamientos y espacios públicos, así como de los elementos que constituyen los perfiles viales.

Los municipios y distritos podrán adoptar los estándares urbanísticos como parámetro mínimo de calidad para la ejecución de las actuaciones urbanísticas relacionadas con el ordenamiento del territorio.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 15 de la Ley 388 de 1997 o la norma que la adicione, modifique o sustituya, los municipios y distritos podrán establecer en sus planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, condiciones urbanísticas de calidades superiores a las previstas en el presente decreto".

En el Capítulo III del Decreto 798 de 2010, se establecen las condiciones mínimas de los perfiles viales al interior del perímetro urbano. Al respecto los artículos 7, 8 y 10 regulan lo siguiente:

⁵⁹ Artículo 1°.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

"Artículo 7°. Elementos de los perfiles viales. En la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de las vías del perímetro urbano los municipios o distritos podrán establecer que los perfiles viales vehiculares se conformen como mínimo por el andén y la calzada. Adicionalmente podrán contener los componentes del perfil vial señalados en el literal a) numeral 2 artículo 5° del Decreto 1504 de 1998 o norma que lo adicione, modifique o sustituya, según lo establecido en el plan de ordenamiento territorial y en las normas que regulen la materia.

La vía de circulación peatonal se podrá conformar como mínimo por la franja de circulación peatonal y la franja de amoblamiento.

Parágrafo. Los elementos del perfil de los pasos urbanos se sujetarán a las reglamentaciones que sobre fajas de retiro expida el Gobierno Nacional, según lo dispuesto por la Ley 1228 de 2008.

Artículo 8°. Estándares para los andenes. Se podrán adoptar los siguientes estándares para la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de los andenes de las vías del perímetro urbano de los municipios o distritos:

- a). El andén se compone de la franja de circulación peatonal y de la franja de amoblamiento.
- b). La dimensión mínima de la franja de circulación peatonal de los andenes será de 1.20 metros.
- c). La dimensión mínima de la franja de amoblamiento cuando se contemple arborización será de 1.20 metros y sin arborización 0.70 metros.
- d). Para el diseño y la construcción de vados y rampas se aplicará en lo pertinente la Norma Técnica Colombiana NTC 4143 "Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios, Rampas Fijas".
- e). Para orientar el desplazamiento de las personas invidentes o de baja visión en el diseño y construcción de los andenes se aplicará, en lo pertinente, la Norma Técnica Colombiana NTC 5610 "Accesibilidad de las personas al medio físico. Señalización Táctil".

(...) **Artículo 10. Estándares para el carril.** Se podrán adoptar los siguientes estándares para la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de los carriles de las vías del perímetro urbano de los municipios o distritos:

- a). En las vías urbanas los anchos de carriles sin transporte público colectivo tendrán una dimensión mínima de 3.00 metros.
- b). En las vías urbanas los anchos de carriles con transporte público colectivo tendrán una dimensión mínima de 3.20 metros.
- c). Cuando se planteen carriles de aceleración o desaceleración, la dimensión mínima de estos será de 3.00 metros. Tratándose de pasos urbanos la dimensión mínima será de 3.65 metros.
- d). Cuando los carriles sean de uso mixto tendrán una dimensión mínima de 3.20 metros.
- e). Cuando se contemple carril de estacionamiento paralelo a la vía, su ancho mínimo será de 2.50 metros. En los pasos urbanos no se permitirá carril de estacionamiento paralelo a la vía".

Por su parte, el municipio de La Estrella expidió el Acuerdo No. 042 de 2008⁶⁰, a través del cual adoptó su Plan Básico de Ordenamiento Territorial, derogó

⁶⁰ Páginas 6 a 267 del archivo 050.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

los Acuerdos 02 de 2000 y 20 de 2002 y se establecieron algunas reglamentaciones.

En su artículo 11 determinó los elementos que configuran el sistema estructurante del municipio, encontrándose en ellos los sistemas (i) de conectividad y movilidad y (ii) de espacio público y equipamiento, así:

"ARTÍCULO 11°. De los Elementos que lo Configuran. *El Sistema Estructurante General del Municipio será conformado por:*

*(...) **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 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 (...)"

Además, en el sistema estructurante de conectividad y movilidad urbana, se contempló por el Acuerdo una regulación específica de los andenes y vías, así:

"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*

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

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.

(...) 2. La Infraestructura de vías y transporte en la nueva ciudad. (...) Las futuras vías y las adecuaciones de las existentes que no correspondan a un sector ó eje histórico de interés patrimonial, tendrán en cuenta los siguientes aspectos y criterios técnicos: (...) Vías Arterias – VA (de segundo orden). (...) 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 (...)*". (Negrillas de origen).

Sin embargo, el municipio de La Estrella expidió el Acuerdo No. 003 del 25 de mayo de 2023⁶¹, a través del cual adoptó la revisión ordinaria de largo plazo del Plan Básico de Ordenamiento Territorial y derogó el Acuerdo No. 042 de 2008⁶².

En el artículo 172 se fijaron los niveles de conectividad regional en materia vial en el municipio de La Estrella, así:

"ARTÍCULO 172. NIVELES CONECTIVIDAD REGIONAL. El Municipio de La Estrella es cruzado por diversos sistemas viales con diferentes clasificaciones que abarcan más allá del ámbito local, y que requieren ser identificados según su nivel funcional. Dentro de la clasificación vial que se tiene se identifican vías de carácter nacional y metropolitano, las cuales se detallan a continuación:

- a. Nivel o sistema vial nacional: Al municipio de La Estrella lo cruza la denominada Troncal de Occidente (Ruta Nacional 25), clasificada como vía de Primer Orden que realizará la función de VA (Vía Arterial del Corredor Multimodal del Río) cuando se encuentre construida la VT. No obstante, a lo anterior, la Troncal de Occidente no pierde su carácter nacional, siendo aplicables los retiros de Ley 1228 de 2008. Dentro de este nivel también están los corredores de la red férrea nacional.

⁶¹ <https://www.laestrella.gov.co/uploads/entidad/normatividad/606e3-acuerdo-003-pbot.pdf>

⁶² Artículo 404.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

- b. *Nivel o sistema vial metropolitano: En su interrelación con los demás municipios del Valle de Aburrá, se identifican como vías metropolitanas las contempladas dentro del Corredor Multimodal del Río, y las demás que a través de estudios técnicos e instrumentos de planificación pueda adoptar el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.*

Parágrafo. El Corredor Multimodal del Río quedará conformado como mínimo por los seis carriles que tendrá la nueva VT (3 en cada sentido) más cuatro carriles de la actual Troncal de Occidente y la carrera 50 (dos carriles en cada sentido), más cuatro carriles pertenecientes a la Troncal de Occidente — Variante Caldas (...)”.

Por su parte, en el artículo 173 se fijaron los criterios generales de manejo del sistema de movilidad no motorizada de la siguiente forma:

"ARTÍCULO 173. CRITERIOS GENERALES DE MANEJO DEL SISTEMA DE MOVILIDAD NO MOTORIZADA. *Las acciones encaminadas a promover y privilegiar la movilidad no motorizada en el Municipio se centran en la generación, recuperación y mantenimiento de los diferentes elementos espaciales que permitan los desplazamientos seguros y eficientes tanto de peatones como de ciclistas, bajo los siguientes criterios:*

- 1. Generar la infraestructura adecuada para el ciclista y el peatón en cada uno de los proyectos que se realicen en territorio municipal, garantizando las calidades ambientales, espaciales, de comodidad y seguridad de los usuarios.*
- 2. Garantizar la continuidad a los corredores peatonales en los accesos vehiculares a edificaciones, cruces e intercambios viales, además de equipamientos de cualquier tipo.*
- 3. Garantizar la accesibilidad universal, incorporando elementos de infraestructura que permitan los desplazamientos seguros y cómodos de las personas con movilidad reducida.*
- 4. Prohibir el parqueo de vehículos sobre la franja de circulación peatonal, ciclorruta, zonas verdes y antejardín.*
- 5. Garantizar el desarrollo de circuitos de ciclorrutas cómodos y seguros”.*

Asimismo, en el artículo 174 se establecen los criterios para el manejo de andenes, así:

"ARTÍCULO 174. CRITERIOS PARA EL MANEJO DE ANDENES.

- 1. La franja de circulación peatonal tendrá una sección mínima de uno con cincuenta metros (1,50 m) libre de obstáculos y de manera continua, vinculándose con la infraestructura existente. Para vías nuevas y de acuerdo con la jerarquía vial, se podrán proponer franjas de mayor dimensión.*
- 2. La franja de amoblamiento o zona verde tendrá una sección mínima de uno con cincuenta metros (1,50 m), en la cual se posibilitará la ubicación de rampas transversales, mobiliario (bancas, teléfonos públicos, luminarias, señalización, bolardos) y arborización. Para vías nuevas y de acuerdo con la jerarquía vial, se podrán proponer franjas de mayor dimensión. Con respecto a la arborización de la zona verde, se deberán sembrar especies arbóreas de acuerdo con el Manual de Silvicultura Urbana, Decreto 2119 de 2011 o la norma que la modifique o sustituya y las exigencias de la autoridad ambiental competente.*

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

3. *Para el diseño y la construcción de vados y rampas se aplicará en lo pertinente la Norma Técnica Colombiana NTC 4143 "Accesibilidad de las personas al medio físico" o aquellas normas que la modifiquen.*
4. *Con el fin de orientar el desplazamiento de las personas con discapacidad visual, en el diseño y construcción de los andenes, se aplicará lo pertinente a la Norma Técnica Colombiana NTC 5610 "Accesibilidad de las personas al medio físico" o aquellas normas que la modifiquen, en lo referente a la Señalización Táctil.*
5. *El municipio podrá proponer y desarrollar el manejo que se le dé al espacio de circulación en el marco de proyectos estratégicos de espacio público, que a su vez permita el aprovechamiento comercial de los mismos.*
6. *El municipio formulará su norma específica para el manejo del espacio público y manejo de andenes. La superficie de los andenes será en concreto a menos que un proyecto especial recomiende el uso de otro tipo de materiales. Los bolardos y elementos delimitadores que se utilicen en las vías, no podrán convertirse en barreras arquitectónicas que obstruyan la libre circulación del peatón.*
7. *En proyectos específicos se podrá cambiar la disposición de la franja de circulación, de la franja de amoblamiento y/o la zona verde, pero en ningún caso las dimensiones mínimas establecidas en este acuerdo. se podrán modificar sin la previa autorización de la Secretaría de Planeación".*

Además, en el artículo 181 se fijan los criterios de los elementos del sistema de movilidad motorizada, determinándose allí el tamaño de las vías según si se trata de vías troncales o autopistas urbanas, arterias mayores y menores, colectoras, de servicio, privadas, de primer orden y de tercer orden.

De otro lado, se tiene que el municipio de Caldas expidió el Acuerdo No. 14 del 22 de diciembre de 2010, a través del cual adoptó la revisión y ajuste a su Plan Básico de Ordenamiento Territorial⁶³.

En su artículo 190 se establecieron las especificaciones y dimensiones mínimas para los elementos componentes de las vías en tratamientos de desarrollo y redesarrollo, que se deben utilizar para todo diseño vial en esa entidad territorial.

De tal suerte que se definieron el número y dimensión de las calzadas, carriles, separadores, bermas, zonas verdes laterales, andenes laterales, sección pública y retiro; todo ello de acuerdo a si se trata de una vía de travesía o troncal, arteria mayor, arteria menor, colectoras, de servicio o sector residencial, peatonal, semipeatonal o ciclo-ruta.

De otro lado, en el artículo 196 se fijaron las áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, de la siguiente manera:

⁶³ Páginas 5 a 316 del archivo 033.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

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

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 (...)"*.

Ahora bien, revisadas las pruebas obrantes en el expediente se evidencia en relación con la infraestructura peatonal de la carrera 50 respecto de cada entidad municipal, lo siguiente:

1. Municipio de La Estrella. Según el Oficio No. 2023-003252 del 1º de marzo de 2023 por el Secretario de Obras Públicas, en la carrera 50 entre las calles 77 sur a la calle 104 sur *"No se cuenta con infraestructura adecuada para el tránsito peatonal"* y respecto a su estado, advierte que *"No aplica, por la inexistencia de la infraestructura"*⁶⁴.

Dicha respuesta se dio con ocasión a una prueba decretada mediante auto del 21 de julio de 2022, en el que se le pidió al Secretario de Obras Pública del municipio de La Estrella rendir informe o concepto conforme el artículo 28 de la Ley 472 de 1998, sobre la vía objeto de acción popular, acerca de su (i) categoría, tipo o naturaleza, (ii) la presencia de infraestructura de tránsito peatonal, y (iii) el estado de la misma⁶⁵.

En los términos del artículo 275 de la Ley 1564 de 2012, los informes se entienden rendidos bajo la gravedad del juramento.

De allí que, a pesar de ser la única prueba sobre el estado de la infraestructura peatonal en la vía discutida de La Estrella, para esta Corporación tiene pleno mérito probatorio y permite concluir con certeza que existen deficiencias en las aceras o no existen en los tramos objeto de litis.

⁶⁴ Página 3 del archivo 053.

⁶⁵ Página 2 del archivo 026.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

2. Municipio de Caldas. Según informe de su Secretaría de Planeación de agosto de 2022, la carrera 50 entre las calles 107 a 146 sur, se encuentra al interior del perímetro urbano de la entidad definido en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, concebida como paso urbano y que presenta una jerarquía de arteria menor⁶⁶.

Así mismo, de acuerdo con el Oficio 2022001531 del 17 de febrero de 2022 expedido por esta entidad⁶⁷, la carrera 50 en su jurisdicción comprende las calles 107 sur a 146 sur y que en 2021 presentó un proyecto ante el Área Metropolitana del Valle de Aburrá denominado Ruta de la Cerámica, cuyo alcance comprendió la construcción de andenes sobre ambos costados de esa vía entre las calles 122 sur a 130 sur, proyecto enmarcado dentro del Plan de Desarrollo Municipal "*Caldas Territorio Transformador 2020-2023*".

Se destaca del mismo acto que durante la vigencia 2013-2014 se construyeron andenes en ambos costados de la carrera 50 entre las calles 132 sur y 142 sur, y que en el año 2021 se construyeron otras aceras entre las calles 142 sur y 143 sur.

También se observa que mediante contrato No. 1050 del 12 de julio de 2021, suscrito entre el Municipio y el Consorcio Aburrá Sur 2021⁶⁸, se pretendió mejorar, modernizar, realizar mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura física y tecnológica de la entidad territorial. De las actividades particulares a efectuar, se destaca la de "*mejoramiento, adecuación y modernización de vías, andenes, redes de acueducto, alcantarillado, mejoramiento de zonas verdes y, mobiliario, espacio público en las áreas priorizadas*"⁶⁹.

Y del informe de interventoría No. 5 a ese contrato, se extracta que en efecto se ejecutó la construcción y mejoramiento de los andenes de la carrera 50 entre las calles 143 sur y 144 sur y la calle 128 sur en el período del 11 de diciembre de 2021 al 20 de enero de 2022⁷⁰.

⁶⁶ Archivo "*Informe Planeacion*" de la subcarpeta 037.

⁶⁷ Páginas 11 a 14 del archivo 004.

⁶⁸ Archivo "*a. M-1050-2021*" de la subcarpeta 013.

⁶⁹ Literal e) de la cláusula segunda.

⁷⁰ Páginas 15, 16 y 24 del archivo "*b. Informe de Interventoria cto 1050*" de la subcarpeta 013.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

Igualmente, se tiene que se suscribió el contrato No. 1287 del 3 de noviembre de 2021, entre el municipio de Caldas y la empresa INGAP S.A.S.⁷¹, para el mejoramiento, adecuación y modernización de elementos constitutivos del espacio público, el equipamiento comunitario y el mobiliario urbano en materia física para los espacios recreativos y deportivos, como vías aledañas, andenes, redes de acueducto y alcantarillado, entre otras actividades⁷².

Y en virtud de ese contrato, se construyó un andén en la carrera 50 entre las calles 142 sur y 142 a sur, en la margen derecha en dirección al sur⁷³.

Por otro lado, la Secretaría de Infraestructura de Caldas en el Oficio No. 700-07 del 18 de agosto de 2022, informó el estado de los andenes de la carrera 50 entre las calles 107 sur a 146 sur. De este acto se evidencia que hay calles que no cuentan con acera, que algunas tienen andenes en uno o dos costados; que están en buenas o en malas condiciones; que están discontinuos, que les falta escala entre la vía y el sendero peatonal, o incluso que existe algún tipo de ocupación del espacio⁷⁴. Con este documento se acompañaron varias fotografías sobre el estado de las aceras⁷⁵.

Se precisa en ese Oficio que, en el año 2018, el departamento de Antioquia le entregó oficialmente a la entidad municipal la carrera 50 entre las calles 107 sur y 146 sur, efectuando procesos de construcción también en las calles 143 sur a 144 y radicando en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá para la realización de aceras entre las calles 122 sur a 132 sur.

Así las cosas, se evidencia que la carrera 50 entre las calles 107 sur a 125 del municipio de Calda, presenta deficiencias en su infraestructura peatonal.

Por tanto, partiendo del análisis probatorio que antecede, es claro que los municipios de La Estrella y Caldas amenazan los derechos colectivos invocados pues conforme la normatividad que rige la materia, las vías de las entidades territoriales deben cumplir con unos requerimientos mínimos y uno de ellos son la existencia de andenes para la circulación de los peatones.

⁷¹ Archivo "a. CONTRATO 1287 DE 2021" de la subcarpeta ídem.

⁷² Literal a) de la cláusula segunda.

⁷³ Páginas 2 a 8 del archivo "b. Informe Anden carrera 50" de la subcarpeta 013.

⁷⁴ Archivo "Informe Infraestructura" de la subcarpeta 037.

⁷⁵ Subcarpeta "Fotos andenes" de la subcarpeta ídem.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

Así, no resultan de recibo los argumentos dirigidos a que se debía contar con prueba sobre el riesgo cierto a la integridad de los transeúntes y que no es materialmente posible que cada vía esté dotada de aceras.

La presencia de andenes preserva la seguridad de los habitantes ya que les permite circular por caminos específicos destinados para ese efecto y no por calzadas donde circulan los vehículos.

Es obligación de las entidades territoriales verificar que el espacio público se adecúe a las normas que regulan cada elemento que lo compone.

Precisamente por ello tanto el municipio de Caldas como La Estrella, contemplan en sus Planes Básicos de Ordenamiento Territorial las condiciones que deben tener las vías vehiculares y peatonales en sus respectivas jurisdicciones.

En este caso no se desconocen, por supuesto, los esfuerzos que ha hecho el municipio de Caldas por tener una red peatonal completa y en óptimas condiciones, pero recuérdese que es obligación de las entidades territoriales verificar que el espacio público se adecue a las normas que regulan cada elemento que lo compone.

En efecto, tal como ya fue advertido, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, prevaleciendo sobre el interés particular, de allí que, 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 suelo⁷⁶.

Los andenes constituyen espacio público, respecto del cual el Estado tiene la obligación de asegurar y preservar al uso común, y a nivel territorial tal cometido le compete a los municipios, quienes deben garantizar la libre y segura circulación peatonal por la respectiva zona⁷⁷.

En el Decreto 798 de 2010 se establecen los estándares urbanísticos para el desarrollo de las viviendas, los equipamientos y los espacios públicos necesarios para su articulación con los sistemas de movilidad, principalmente

⁷⁶ Artículo 2.2.3.1.1 del Decreto 1077 de 2015.

⁷⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de febrero de 2008. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación No. 19001-23-31-000-2005-00988-01.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

con la red peatonal, y se fijan condiciones mínimas de los perfiles viales al interior del perímetro urbano de los municipios. Se precisa en el Decreto que sus disposiciones se aplican también para la adaptación de las vías.

En el Decreto también se fijan los estándares para la adaptación de los andenes de las vías del perímetro urbano de los municipios.

Entonces, la carrera 50 entre las calles 77 a 107 del municipio de La Estrella y 107 a 125 del municipio de Caldas, deben contar con andenes en los tramos que no las contemplan y en aquellos que si tienen aceras, verificar que estén en óptimas condiciones, todo ello según las normas que regulan la materia y, particularmente, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial de cada entidad territorial.

Así las cosas, para este Tribunal se comprueba la amenaza a los derechos invocados en la demanda por lo que la Sala confirmará la sentencia apelada en este aspecto.

De otro lado, el municipio de Caldas alega en la apelación que la sentencia es incongruente ya que abarcó los tramos de la carrera 50 entre las calles 125 a 144, los cuales no fueron objeto de acción popular.

En relación con ello, se encuentra que el Consejo de Estado ha establecido que las órdenes impartidas por el juez popular deben apuntar a la efectiva protección de los derechos colectivos que se encuentran amenazados o conculcados. En ese orden, corresponde al operador judicial proferir los remedios adecuados "*dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, resulte adecuada para proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado (art. 34 Ley 472 de 1998), lo que en modo alguno le impone la obligación invariable de proferir la propuesta por el demandante, aunque pueden resultar semejantes*"⁷⁸.

Como se trata de un mecanismo de protección de derechos colectivos, esto es, de aquellos radicados en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero también de todos los miembros que conforman la comunidad afectada, es una acción que tiene una estructura especial que la diferencia de los demás

⁷⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 16 de marzo de 2012. Consejera ponente María Claudia Rojas Lasso. Radicación No. 88001-23-31-000-2010-00071 01(AP).

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

procesos litigiosos, por eso, el Juez como Director del proceso está facultado para conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un arbitrio judicial⁷⁹.

Se ha considerado que el juez de la acción popular está autorizado para disponer el amparo de los derechos sin miramiento cuando se requiera, incluso, ir más allá de lo pedido, por cuanto el fin último de este mecanismo no es proteger al demandante, sino resguardar a la comunidad que resulta afectada⁸⁰. Como el titular de los derechos colectivos es toda la colectividad, y tales derechos guardan una relación estrecha con otros derechos como la vida y la salud, el juez de la acción popular como garante de los derechos constitucionales colectivos está autorizado para proferir fallos *ultra y extra petita*, cuando sea necesario.

De igual forma, debe tenerse en cuenta que si el planteamiento fáctico que hace el actor popular y que es conocido por la entidad accionada resulta demostrado en el curso del proceso, el Juez de la acción popular puede proferir una sentencia que tenga como base la vulneración de derechos colectivos distintos de los invocados en la demanda y puede adoptar medidas diferentes a las solicitadas⁸¹.

La demanda en estas acciones cumple la función de poner en conocimiento del juez una situación fáctica que está vulnerando o amenazando un derecho colectivo. El conocimiento de dicha situación por la entidad demandada y la oportunidad de solicitar pruebas para evidenciar que tal escenario no se presenta, que ella no vulnera intereses o derechos colectivos, o que ya se tomaron las medidas que debían adoptarse para evitar la afectación, es suficiente para considerar que se le ha respetado su derecho al debido proceso⁸².

En consecuencia, cuando el juez de la acción popular a partir de los hechos

⁷⁹ Consejo de Estado. Sección Primera. Auto de 5 de julio de 2007. Consejero ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Radicación No. 25000-23-24-000-2003-00238-01(AP).

⁸⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 9 de agosto de 2012. Consejero ponente (E) Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación No. 73001-23-31-000-2010-00472-01(AP).

⁸¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Séptima Especial de Decisión. Sentencia del 26 de enero de 2021. Consejero ponente: Martín Bermúdez Muñoz. Radicación No. 54518-33-31-001-2007-00013-01.

⁸² Sentencia ídem.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

afirmados en la demanda y probados en el proceso encuentra acreditada una amenaza contra un interés colectivo, debe imponerle a la entidad demandada obligaciones de hacer o de no hacer dirigidas a garantizarlo, así éstas no hayan sido objeto de las peticiones de los accionantes y el derecho colectivo invocado haya sido otro⁸³.

En este caso, se observa que el Juez ordenó al municipio de Caldas que conformara un grupo interdisciplinario para que en un plazo de 3 meses realizara estudios técnicos, sociales, económicos y otros, en los que se determinen las posibles soluciones a la problemática de movilidad y acceso peatonal, que se presenta en la carrera 50 entre las calles 107 a 125, incluyendo para actualización o mantenimiento las calles 125 a 144, aclarando que en los trayectos de la carrera 50 No. 122-38 a 124-63, se verificara si cumple los parámetros legales.

Aunque la parte actora afirmó ante requerimiento del Juzgado que la vía objeto de acción en el municipio de Caldas era la carrera 50 entre las calles 107 a 125, lo cierto es que en el curso del proceso se allegaron diferentes documentos expedidos por la entidad municipal dirigidos a acreditar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de andenes, los cuales no se circunscribieron a ese trayecto sino también abarcaron los tramos de las calles 126 a 146 sur.

Inclusive, como consecuencia del decreto de pruebas por el Juez de primer grado, la entidad municipal indicó el estado de la malla peatonal de toda la carrera 50 entre las calles 107 sur a 146 sur, detallando los sitios que contaban con andén y su estado.

Por tanto, la orden dada en la sentencia apelada frente a la carrera 50 entre las calles 125 a 144, no desbordó el principio de congruencia y amerita que sea confirmada, por lo menos en lo que a ella se refiere.

Ahora bien, subsidiariamente el municipio de Caldas pidió que se modifiquen los plazos de cumplimiento de las órdenes dadas ante las dificultades presupuestales que se podían presentar por el cambio de Gobierno municipal y la ejecución del Plan de Desarrollo.

⁸³ Sentencia ídem.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

El Consejo de Estado ha señalado que la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción popular ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos, pero que lo procedente en estos casos es prevenir a la autoridad demandada para que adelante las gestiones administrativas, financieras y presupuestales necesarias para la realización de las obras que se requieran para la garantía de los derechos colectivos violados, en un tiempo determinado y sin dilaciones injustificadas. Además, que las erogaciones con cargo al erario deben estar incluidas en el presupuesto de gastos:

"(...) En consecuencia, la Sala reitera el criterio en el sentido que demostrada la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos cuyo amparo definitivo implica la realización de obras de infraestructura, la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción popular. Sin embargo, en estos casos, lo procedente es prevenir a la autoridad demandada para que adelante las gestiones, de todo orden, necesarias para incluir en el presupuesto el respectivo gasto con el fin de materializar la obra garantice los derechos e intereses colectivos, en un tiempo determinado y sin dilaciones injustificadas (...)"⁸⁴.

Bajo ese entendido, se verifica que el Juez a quo profirió las siguientes órdenes:

"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 serie de exclusiones las 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.

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

⁸⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Quinta Especial de Decisión. Sentencia del 4 de junio de 2019. Consejero ponente: Milton Chaves García. Radicación No. 73001-33-31-004-2008-00006-01.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

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 (...)”⁸⁵. (Negritas y subrayado de origen).

Evidentemente para esta Corporación, la solución definitiva a la problemática es la construcción de los andenes en las zonas señaladas por el Juez a quo.

En línea con lo anterior, las órdenes y los plazos establecidos en el fallo para la planeación y estructuración del proyecto para la solución de la situación, se consideran razonables en vista que las entidades demandadas deben adelantar en primer lugar estudios técnicos, sociales, económicos y demás que permitan determinar las obras a realizar, labores que no son ajenas al municipio de Caldas y La Estrella.

Debe tenerse en cuenta que el municipio de Caldas cuenta con herramientas en el presupuesto para disponer de los recursos y debe tener también equipos de trabajo que pueden acometer esas labores, máxime que en este caso por la falta de andenes en la zona se puede ver comprometida la integridad personal de las personas que transitan por el lugar.

No sobra resaltar que el Consejo de Estado ha dicho reiteradamente que la falta de disponibilidad presupuestal no puede enervar la acción popular y tampoco es excusa para incumplir el fallo. Así se pronunció la Corporación:

“(...) Es claro que con la sentencia del 4 de junio de 2019 se cumplió la labor de unificación propuesta en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 y solicitada por la demandante, pues la Sala Quinta Especial de Decisión del 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

⁸⁵ Páginas 35 y 36 del archivo 060.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

*y obtener así los recursos necesarios para la ejecución de las obras que solucionen de manera definitiva el problema existente (...)*⁸⁶.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia en lo que se refiere a este aspecto.

Otros asuntos

Revisada la parte motiva del fallo objeto de apelación, se observa que el Juez *A quo* determinó la falta de legitimación en la causa por pasiva del departamento de Antioquia⁸⁷, sin embargo, ello no quedó plasmado en la parte resolutive de la providencia, ni se negaron las pretensiones frente a ella. Por tanto, conforme lo determinado en esta sentencia, surge con claridad que el departamento de Antioquia no ha vulnerado ningún derecho colectivo ya que, según la normativa analizada y explicada; y conforme a las pruebas examinadas, son los municipios de La Estrella y Caldas los que deben soportar las pretensiones y órdenes impartidas en tal providencia.

Así las cosas, la Sala negará las pretensiones frente al Departamento y adicionará la providencia apelada en ese sentido.

Finalmente, es importante advertir que en razón del artículo 1º de la Ley 1228 de 2008, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución No. 411 del 26 de febrero de 2020, a través del cual estableció los criterios técnicos para la categorización de las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional.

De igual forma, ese Ministerio expidió la Resolución 412 del 26 de febrero de 2020, mediante el cual adoptó la metodología general para reportar la información que conforma el sistema integral nacional de información de carreteras -SINC-.

Además, por medio de la Resolución No. 20223040034555 del 27 de junio de 2022, modificó los artículos 3º de la Resolución 411 de 2020 y 2º de la Resolución de 412 de 2020, fijando en su canon 1º que la matriz de categorización debidamente diligenciada, debía ser reportada ante el

⁸⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Veintitrés Especial de Decisión. Sentencia del 6 de agosto de 2019. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicación No. 73001-33-31-004-2008-00032-01.

⁸⁷ Página 25 del archivo 060.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

Ministerio de Transporte antes del 24 de diciembre de 2024. Mientras que en su artículo 3º determinó que los demás términos establecidos en las Resoluciones 411 y 412 continuarían vigentes.

A la fecha, se desconoce si los municipios de La Estrella y de Caldas cumplieron con dicha carga, como lo hizo el departamento de Antioquia en su momento con base en la Resolución No. 1240 de 2013, para determinar las vías que debían quedar bajo su cargo.

Teniendo en cuenta que esa situación guarda relación con lo que fue objeto de revisión en el proceso de la referencia, se exhortará a las entidades municipales condenadas que, si aún no lo han hecho, procedan a remitir Ministerio de Transporte antes del 24 de diciembre de 2024, la información requerida por las Resoluciones Nos. 411 y 412 del 26 de febrero de 2020 en la forma allí prevista, para la determinación y categorización de las vías y carreteras a su cargo.

Decisión

De conformidad con lo anterior, la Sala dispondrá lo siguiente:

1. Confirmar la sentencia apelada.
2. Adicionar un numeral décimo segundo negando las pretensiones frente al departamento de Antioquia.
3. Exhortar a los municipios de Caldas y de La Estrella para que, si aún no lo han hecho, remitan al Ministerio de Transporte antes del 24 de diciembre de 2024, la información requerida por las Resoluciones Nos. 411 y 412 del 26 de febrero de 2020 en la forma allí prevista, para la determinación y categorización de las vías y carreteras a su cargo.

Condena en costas en segunda instancia.

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 dispone que se deberán aplicar las normas del procedimiento civil relativas a las costas, pero sólo se podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al accionado, cuando la demanda presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, que se destinarán al Fondo para la Defensa

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

El artículo 365 del CGP consagra la condena en costas y las condiciones para su procedencia:

"Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

(...) 3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

(...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. (...)" (Subrayas por fuera del texto).

Atendiendo las anteriores reglas, no se condenará en costas en esta instancia dado que en el proceso no se comprueba su causación.

Aceptación de impedimento

La Magistrada **Juliana Nanclares Márquez** manifiesta su impedimento para conocer del presente proceso, puesto que "De la revisión del proceso de la referencia, se observa que el mismo fue de conocimiento de la suscrita, en primera instancia, cuando me desempeñaba como Juez Veintinueve Administrativa Oral del Circuito de Medellín (...)".

El numeral 3º del artículo 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con el trámite de los impedimentos, trae entre otras, esta regla:

"3. Cuando en un Magistrado concorra alguna de las causales señaladas en el artículo anterior, deberá declararse impedido en

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

escrito dirigido al ponente, o a quien le siga en turno si el impedido es este, expresando los hechos en que se fundamenta tan pronto como advierta su existencia, para que la sala, sección o subsección resuelva de plano sobre la legalidad del impedimento. Si lo encuentra fundado, lo aceptará. Cuando se afecte el quórum decisorio, se integrará la nueva sala con los magistrados que integren otras subsecciones o secciones de conformidad con el reglamento interno.

Solo se ordenará sorteo de conjuez, cuando lo anterior no fuere suficiente.

A su vez, el numeral 2º del canon 141 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, establece como causal de impedimento la siguiente:

*"Artículo 141. Causales de recusación. Son causales de recusación las siguientes:
(...) 2. Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente (...)"*

En el impedimento que pone a consideración de la Sala, la Magistrada revela que conoció en instancia previa del presente proceso y así logra evidenciarse de las diferentes actuaciones que reposan en el expediente electrónico.

De tal manera, considera la Sala que se configura la causal de impedimento manifestada por la Doctora Juliana Nanclares Márquez, razón suficiente para que sea apartada del conocimiento del mismo. No es necesario integrar la Sala con otro Magistrado del Tribunal por no verse afectado el quórum decisorio.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA QUINTA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: SE DECLARA FUNDADO el impedimento manifestado por la Magistrada **Juliana Nanclares Márquez**, razón por la cual se le aparta del conocimiento del proceso de la referencia. No se integra la Sala con otro Magistrado del Tribunal por afectarse el quórum exigido para tomar la decisión.

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

SEGUNDO: SE CONFIRMA la sentencia No. 110 del 28 de abril de 2023, proferida por el Juzgado Veintinueve (29) Administrativo del Circuito de Medellín, por las razones expuestas.

TERCERO: SE ADICIONA un numeral décimo segundo a la sentencia No. 110 del 28 de abril de 2023, proferida por el Juzgado Veintinueve (29) Administrativo del Circuito de Medellín, por las razones expuestas, del siguiente tenor:

“**Décimo segundo. SE NIEGAN** las pretensiones frente al departamento de Antioquia, por las razones expuestas”.

CUARTO: SE EXHORTA a los municipios de Caldas y de La Estrella para que, si aún no lo han hecho, remitan al Ministerio de Transporte antes del 24 de diciembre de 2024, la información requerida por las Resoluciones Nos. 411 y 412 del 26 de febrero de 2020 en la forma allí prevista, para la determinación y categorización de las vías y carreteras a su cargo.

QUINTO: No se condena en costas en esta instancia.

SEXTO: Remítase por Secretaría copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para que sea incluido en el Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo, previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMO: REMÍTASE el expediente al Juzgado de origen, una vez esté en firme la presente providencia.

OCTAVO: SE RECONOCE PERSONERÍA a la sociedad Builes, López & Abogados Asociados S.A.S. con NIT No. 901474921-0, quien actúa a través del abogado Diego Alejandro López Londoño con Tarjeta Profesional No. 226.044 del Consejo Superior de la Judicatura, para representar los intereses del municipio de Caldas en el proceso de la referencia, de conformidad con el poder general visible en el archivo 080 del expediente electrónico.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala de la fecha, como consta en **ACTA Nro. 061.**

Medio de control: Protección de derechos e intereses colectivos
Demandante: Procurador 114 Judicial II Administrativo de Medellín
Demandado: Municipio de Caldas y otros
Radicado: 05001-33-33-029-2022-00161-01

LAS MAGISTRADAS,

(firmado electrónicamente)

SANDRA LILIANA PÉREZ HENAO

(firmado electrónicamente)

LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO

CAGG

Firmado Por:

Sandra Liliana Perez Henao

Magistrada

003

Tribunal Administrativo De Medellin - Antioquia

Liliana Patricia Navarro Giraldo

Magistrada

Tribunal Administrativo De 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: **a5f9d78053be430147ae870877f82e7406030a84b72f9d55397b498a6393461b**

Documento generado en 09/07/2024 10:50:58 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>