



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
CENTRO AVENIDA VENEZUELA
SISTEMA ESCRITURAL

SIGCMA

NOTIFICACION DE SENTENCIAS POR EDICTO ART.323 C.P.C.

EDICTO: N° 002

MAGISTRADO PONENTE	DRA: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE D-03
RADICACION EN JS XXI	13-001-23-31-000-2011-00220-00
MEDIO DE CONTROL	ACCION POPULAR
DEMANDANTE:	EDUVIGEN AVILA ACOSTA
DEMANDADO :	DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS-DATT-I.S.M-S-A- ELECTROCONSTRUCCIONES LTDA-MINTRANSPORTE E INVIAS
N° FOLIOS DE LA PROVIDENCIA	18 (1466 A-1479)
CUADERNO	PRINCIPAL N° 1
FECHA DE SENTENCIA	VEINTINUEVE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (29-10-2019)

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA SENTENCIA N° 0016/2019 SALA DE DICISION N° 02 SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN UN LUGAR PUBLICO Y VISIBLE DE ESTA SECRETARIA, POR EL TERMINO DE TRES (3) DIAS.-
 Cartagena. TRES(03) DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL VEINTE(2020) A LAS OCHO DE LA MAÑANA (08:00 AM)

EL SECRETARIO GENERAL:

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS

CONSTANCIA

EN LA FECHA VENCE EL TÉRMINO DE TRES (3) DÍAS QUE PERMANECIÓ FIJADO EL PRESENTE **EDICTO**. Cartagena, CINCO (05) DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL VEINTE (2020) siendo las CINCO (5:00) de la tarde.

EL SECRETARIO GENERAL:

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS

PROYECTO
 JOBEGAR

[Escriba aquí]

Avenida Venezuela, Calle 33 No. 8-25 Edificio Nacional-Primer Piso
E-Mail: stadcgena@cendoj.ramajudicial.gov.co
Teléfono: 6642718





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

Cartagena de Indias D. T. y C., veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

Medio de control	ACCIÓN POPULAR
Radicado	13001-23-31-000-2011-00220-00
Accionante	EDUVIGEN AVILA ACOSTA
Accionado	Distrito de Cartagena de Indias, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Cartagena (DATT), Unión Temporal I.S.M. S.A. Electro Construcciones Ltda., Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (INVIAS).
Tema	Deficiencia en la prestación del servicio de alumbrado público y señalización de las vías en la carretera La Cordialidad, a la altura de la Urbanización Ciudadela India Catalina – niega por falta de prueba de vulneración de derechos colectivos invocados.
Magistrado Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede la Sala Fija de Decisión No. 2 del Tribunal Administrativo de Bolívar a proferir **sentencia de primera instancia** dentro de la acción popular interpuesta por EDUVIGEN AVILA ACOSTA contra el Distrito de Cartagena de Indias, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Cartagena (DATT), Unión Temporal I.S.M. S.A. Electro construcciones Ltda., Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (INVIAS).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda¹

1.1. Hechos relevantes²

Se resumen así:

1.1.1. Desde el día 29 de septiembre de 2005, la actora vive en la Urbanización Ciudadela India Catalina, del Distrito de Cartagena, ubicada en la carretera La Cordialidad. Manifiesta que, desde esa fecha ha observado de manera palpable el estado precario en el que se encuentra el servicio de alumbrado público con que cuenta este sector de la ciudad (Carretera La Cordialidad).

¹ Folios 1-9

² Folio 1





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

- 1.1.2. La señalización de tránsito en algunos puntos de la zona es deficiente, y en otros, no corresponde a la realidad urbanística del sector, desde la Terminal de Transporte de la ciudad, pasando por la obra Pinos del Caribe, el barrio El Pozón, La Intersección Variante de Mamonal, la Urbanización Ciudadela India Catalina y el Coliseo de Feria Ganadera de la ciudad, hasta la entrada principal de la obra Urbanización Flor del Campo.
- 1.1.3. Manifiesta que, el sector cuenta con algunas lámparas de alumbrado público de muy baja potencia, que cumplen con la función de alumbrado de calles, no obstante el nivel de iluminación es precario. Lo anterior, sin mencionar que, gran parte de las lámparas permanecen fuera de servicio.
- 1.1.4. Como consecuencia de lo anterior, en esta vía han ocurrido un número significativo de accidentes, específicamente en la intersección variante de Mamonal, debido a que esta se encuentra totalmente oscura y carece de una buena señalización, que indique el inicio o finalización de la vía, provocando que los vehículos que transitan la zona, se precipiten a una especie de abismo que en esta se encuentra (Variante Mamonal- Carretera La Cordialidad).
- 1.1.5. Tanto la administración Distrital, como la Nacional, han pasado por alto que la ciudad está en constante crecimiento, pero que este se va generando de forma desorganizada, en la medida en que, la referida zona no cuenta con pasajes peatonales, una óptima iluminación, una señalización adecuada y especial para la zona, si se tienen en cuenta los altos niveles de velocidad con los que transitan los vehículos en ese tramo de la vía.
- 1.1.6. Anota que, la variante Mamonal es una vía relativamente nueva y que fue ideada con el fin de descongestionar la Carretera Troncal de Occidente, desviando por ella todo el tráfico de carga pesada que se dirige hacia la Terminal de Transportes, ubicada en la zona.
- 1.1.7. Considera además que, las carreteras al momento de entrar a zonas urbanas necesitan contar con un buen servicio de alumbrado público, ello con el fin de que no se ponga en riesgo la vida o integridad física de quienes la transitan. Al respecto, afirma que esta es la única ruta de acceso a barrios como El Pozón y Ciudadela India Catalina, donde el estrato socio-económico no es superior a 2, y que es usual que sus habitantes se transporten en bicicleta, a pie o en el mejor de casos en motocicleta, sorteando toda clase de obstáculos y tráfico pesado, pues se suma a la poca iluminación, el hecho de que la carretera se





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

encuentra en muy mal estado y la ausencia de pasajes peatonales que obligan frecuentemente a las personas a transitar por la carretera.

1.1.8. Afirma que a la fecha de presentación de la acción popular, la Urbanización Ciudadela India Catalina no cuenta con un servicio de transporte público, situación que obliga a sus habitantes a desplazarse a pie por la carretera desde la Terminal de Transporte, hasta sus sitios de residencia, en ocasiones con menores de edad que se desplazan de sus centros educativos, algunos a altas horas de la noche.

1.1.9. Concluye la accionante que, son muchos los proyectos que sobre esa vía existen, motivo por el cual la administración distrital y el gobierno nacional deben darle prontamente solución a las problemáticas latentes de alumbrado público, señalización y mal estado de las vías. Máxime si se tiene en cuenta que, ese tramo comprendido entre el sector de la Terminal de Transporte y la entrada principal de la citada urbanización es considerado como carretera nacional.

1.2. Pretensiones³

1.2.1. Para evitar el daño contingente y hacer cesar el peligro, que se instale el alumbrado público hasta la entrada principal de la Urbanización Ciudadela India Catalina, por quien corresponda. Así mismo, que se ilumine con reflectores de alta potencia, la intersección variante de Mamonal-Carretera La Cordialidad, y que se instale en ella un semáforo preventivo, a fin de evitar que se sigan presentando más accidentes en este tramo de la vía.

1.2.2. Se instalen las señales de tránsito respectivas en este punto (variante Mamonal- Carretera La Cordialidad), indicando la existencia de la intersección vial y la velocidad máxima a la que se debe conducir, por la entidad que sea competente para tal fin. Y que en este mismo sentido, se instalen dos resaltos viales con sus respectivas luces reflectoras y señales de tránsito correspondientes, antes y después de la entrada principal a la Urbanización Ciudadela India Catalina, a cargo de la entidad competente.

1.2.3. Se realicen las obras correspondientes a los andenes peatonales necesarios, desde las inmediaciones a la Terminal de Transporte hasta la Ciudadela India Catalina, con las respectivas cebras viales.

1.2.4. Con el fin de evitar un daño contingente y hacer cesar el peligro, se le coloquen los respectivos pasamanos o barandas al arroyo que viene del municipio de Turbaco- Bolívar y que cruza por debajo de la carretera La

³ Ver subsanación de demanda a folios 20- 21.





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

Cordialidad a través de un puente.

1.2.5. Se instale por parte de la entidad correspondiente, frente a la entrada principal de la Urbanización, una cebra y un semáforo preventivo, con el fin de evitar accidentes que pongan en peligro la vida de los habitantes de la zona.

1.2.6. Se ordene a la entidad encargada de ejecutar la obra de Flor del Campo, señalar la citada carretera, indicando en su entrada principal, el ingreso y salida de maquinaria pesada y de igual manera, se señalice la carretera La Cordialidad hasta una distancia prudente, teniendo como punto de referencia la entrada principal de la construcción de Flor del Campo.

1.3. Intereses o derechos colectivos vulnerados o amenazados⁴

Del escrito de demanda y subsanación, se extrae que, la actora considera que en el caso sub iudice, existe una vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, y al acceso, prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos.

2. Actuación procesal en primera instancia

La demanda de la referencia fue admitida mediante auto de fecha dieciocho (18) septiembre de dos mil seis (2006)⁵ proferido por el Juzgado Octavo Administrativo de Cartagena, por medio del cual se ordenó surtir la notificación personal a todas las entidades accionadas y se dispuso dar aviso a la ciudadanía mediante su divulgación a través de un medio masivo de comunicación.

Mediante auto de fecha veintinueve (29) de octubre de dos mil siete (2007), se fijó fecha para la realización de audiencia especial de pacto de cumplimiento⁶; la cual tuvo lugar el día trece (13) de diciembre del año dos mil siete (2007)⁷, declarándose fallida por inasistencia del representante del Distrito de Cartagena de Indias, quien presentó memorial solicitando el aplazamiento de la misma.

En auto de fecha once (11) de marzo de dos mil ocho (2008)⁸, se señaló fecha para la celebración de audiencia especial de pacto de cumplimiento, que se realizó el día veinticuatro (24) de abril del mismo año⁹,

⁴ Folio 4, 20 y 21

⁵ Folio 51-52

⁶ Folios 252

⁷ Folios 271-272

⁸ Folios 279-280

⁹ Folios 317-324





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

en la que se dispuso la vinculación de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI- (antes INCO).

A través de auto de fecha veintisiete (27) de enero de dos mil diez (2010)¹⁰, se dispuso fijar nueva fecha para la celebración de una audiencia especial de pacto de cumplimiento, la cual se realizó el día veinticuatro (24) de febrero de dos mil diez (2010)¹¹, y en ella se dispuso la vinculación de la Concesión Autopistas del Sol, así como la de Electricaribe S.A.

En auto de fecha doce (12) de abril de dos mil diez (2010)¹², se señaló el día diecinueve (19) de mayo de la misma anualidad como fecha para la realización de audiencia especial de pacto de cumplimiento, la cual se realizó¹³, declarándose fallida por la ausencia de los representantes de las entidades accionadas Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte –DATT- y Unión Temporal I.S.M. S.A. Electroconstrucciones Ltda.

Del mismo modo, a través de auto de fecha treinta (30) de mayo de dos mil diez (2010)¹⁴, se dispuso la celebración de audiencia especial de pacto de cumplimiento, que tuvo lugar el día ocho (08) de julio de dos mil diez (2010)¹⁵, la cual se declaró fallida por constatarse la ausencia del actor popular y de las entidades accionadas Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte –DATT- y Unión Temporal I.S.M. S.A. Electroconstrucciones Ltda.

Por auto de fecha catorce (14) de julio de dos mil diez (2010)¹⁶, se dispuso dar apertura a la etapa probatoria.

Mediante auto de fecha catorce (14) de marzo de dos mil once (2011)¹⁷, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena declaró que no le asiste competencia para conocer del presente caso, por encontrarse como demandados entidades de orden nacional, como lo son ,el Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías –INVIAS- y la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI-. En consecuencia, ordenó remitir el expediente con todos sus anexos al Tribunal Administrativo de Bolívar.

A través de auto del diecisiete (17) de agosto de dos mil once (2011)¹⁸, el Tribunal Administrativo de Bolívar aprehendió el conocimiento de la presente acción popular y dejó sin efectos los autos calendados de 14 de julio de 2010, del 21 de febrero de 2011 y del 14 de marzo de 2011, proferidos por el Juzgado Octavo Administrativo de Cartagena. A su vez, dispuso abrir el

¹⁰ Folio 571
¹¹ Folios 597-599
¹² Folios 619-620
¹³ Folios 737-738
¹⁴ Folios 743-744
¹⁵ Folio 745
¹⁶ Folios 752-753
¹⁷ Folios 770-771
¹⁸ Folios 775-778





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

periodo probatorio en el presente proceso.

Por auto de fecha seis (06) de agosto de dos mil doce (2012)¹⁹, la Ponente declaró la nulidad de todo lo actuado, a partir del auto calendado el 29 de octubre de 2007, en vista de que no se había efectuado el correspondiente aviso a la comunidad acerca de la existencia de la presente acción popular, disponiendo que las pruebas practicadas conservarían su validez y eficacia respecto de quienes tuvieron la oportunidad de contradecirlas.

Mediante auto calendado el veintisiete (27) de noviembre de dos mil doce (2012)²⁰, y en virtud de que ya se había informado a la comunidad sobre la existencia de la presente acción popular, se ordenó vincular a la Sociedad Autopistas del Sol S.A.S. y a la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI- y concederles el termino de 10 días contados a partir de la notificación de dicha decisión para pronunciarse sobre la demanda.

El día tres (03) de febrero de dos mil quince (2015), se llevó a cabo audiencia especial de cumplimiento, la cual se declaró fallida por la ausencia del actor popular y el representante de INVIAS²¹.

Por medio de auto calendado el tres (03) de marzo de dos mil quince (2015)²², se dispuso dar apertura al periodo de pruebas, mientras que, en providencia de fecha ocho (08) de mayo de dos mil diecinueve (2019)²³, se ordenó el cierre del período probatorio y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por el término común de cinco (05) días.

3. Contestación de la demanda

3.1. Unión Temporal ISM S.A. – Electroconstrucciones Ltda.²⁴

Se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que, dicha sociedad ha cumplido con todas las obligaciones asumidas desde que se adjudicó el contrato de concesión que se encuentra en ejecución. Al respecto, aclaró que, si bien, el alumbrado público de Cartagena tiene dentro de sus funciones el suministro, expansión, reposición, operación, mantenimiento y administración del referido servicio; la zona en la que se encuentra la urbanización Ciudadela India Catalina corresponde al concepto de expansión, por lo que, no tienen la obligación contractual de instalar y reponer más luminarias de las que actualmente se encuentran disponibles. Del mismo modo, sostuvo que al momento en que se entregó la concesión de operación, mantenimiento, reposición y expansión, se realizó

¹⁹ Folios 891-892 reverso

²⁰ Folio 923 reverso

²¹ Folio 1105 - 1106

²² Folios 1119-1122 reverso

²³ Folios 1389

²⁴ Folios 78 - 84



Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

un censo, el mismo fue actualizado en agosto de 2001 y que actualmente se está realizando otro con el fin de determinar hasta qué zonas de la ciudad se debe extender la prestación del servicio público en mención, bien sea por el concepto de reposición o de expansión.

Además, afirmó que la iluminación de carreteras o vías troncales no está a cargo de quien haga la operación, mantenimiento, expansión y reposición del alumbrado público, pues indica, el contrato de concesión tiene como objeto el suministro, expansión, reposición, operación, mantenimiento, administración del servicio de alumbrado público en el Distrito de Cartagena de Indias, así como en la totalidad de los caseríos y asentamientos que actualmente existen y los que llegaren a conformarse en la jurisdicción territorial del Distrito durante el término de la concesión, por lo que, dentro de sus obligaciones no se encuentra el alumbrado público de las carreteras.

Finalmente señala que, es deber no solo del Gobierno Nacional asumir la solución integral al problema de alumbrado público, sino que, además todo constructor de urbanización nueva está en la obligación de hacer entrega de las áreas comunes con iluminación pública instalada por él incluyendo redes, transformadores, luminarias con todos sus elementos, y quien presta el servicio debe suministrar las especificaciones técnicas para guardar la uniformidad y calidad de los materiales; el posterior mantenimiento, reposición u operación estará a cargo de quien presta el servicio.

3.2. Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte Distrital - DATT²⁵

Se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que, el tramo de la vía denominado La Cordialidad, ubicado en cercanía a la Terminal de Transporte y al Barrio El Pozón, sí se encuentra señalizado verticalmente, de hecho, en forma conjunta con la comunidad, el DATT llevó acabo la evaluación de las necesidades de señalización de dicho barrio y sobre la vía de La Cordialidad, cercana al Pozón, se instalaron señales de cambios viales, salidas y giros prohibidos en la zona. Sin embargo, afirma que la señalización horizontal no es posible realizarla en el mencionado tramo, si se tiene en cuenta el estado de deterioro en el que se encuentra la vía, lo que dificulta el uso de pintura en el suelo.

Señaló además que, la señalización de la vía en el punto de intersección de la carretera La Cordialidad con la de la Variante, por ser parte de la red de carreteras de orden nacional, corresponde al Ministerio de Transporte por intermedio de INVIAS, o en su defecto, del concesionario de la vía.

En lo referente a la accidentalidad alegada por la parte actora, sostuvo que, desde enero hasta la fecha, el número de accidentes presentados en

²⁵ Folios 110- 113





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

la zona resulta ínfimo frente a la totalidad de los accidentes dentro del área urbana, lo que es de competencia del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte –DATT–.

Frente a la inconformidad de la accionante, relacionada con la falta de servicio de transporte público en la Urbanización Ciudadela India Catalina, precisó que, la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, mediante Decreto N° 0095 de 2006, modificó el recorrido de la ruta #32, Pozón- 13 de junio – Centro- Crespo y viceversa, determinando que la terminal de despacho de estos, sería la Urbanización India Catalina, por lo que, no es cierto que esta zona carezca de servicio de transporte público, por el contrario, considera que lo que se presenta es una dificultad de acceso al lugar por parte de las rutas que prestan el servicio, ocasionando problemas de congestión vial.

3.3. Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias²⁶

Se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que, los suelos de expansión tienen un tratamiento parcial, progresivo en el POT y están sujetos al Plan de Desarrollo. En relación con la obligación de prestación de los servicios públicos, alegó que, solo está obligado a cumplir hasta donde las posibilidades presupuestales y técnicas lo permitan, atendiendo al tenor literal del artículo 2 de la Ley 142 de 1994.

En lo que respecta al servicio de alumbrado público, manifestó que el Distrito de Cartagena entregó en concesión su prestación a la Unión Temporal ISM y Electroconstrucciones S.A., a través del contrato No. 9-1333889 del 27 de octubre del año 1998, en cuya cláusula primera se establece que el objeto del contrato es el suministro, expansión, reposición, operación, mantenimiento y administración del alumbrado público de Cartagena. Por lo que, estima que el legitimado en la causa por pasiva en la presente acción popular en materia de alumbrado público, debe ser el Concesionario Unión Temporal ISM y Electroconstrucciones S.A.

En ese orden, propuso las excepciones que denominó "NADIE ESTÁ OBLIGADO A LO IMPOSIBLE", "LOS CONTRATOS SON PARA CUMPLIRLOS Y LA OBLIGACIÓN DE PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO ES DEL CONCESIONARIO" Y "FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA".

3.4. Ministerio de Transporte²⁷

Se opuso a cada una de las pretensiones de la demanda, por carecer de fundamento fáctico y técnico. Al respecto, sostuvo que en virtud de la figura de la descentralización administrativa, se han creado personas jurídicas con funciones propias y con la capacidad para contraer obligaciones, tal es el

²⁶ Folios 141- 152

²⁷ Folios 220-226



Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

caso de las administraciones municipales, que son responsables de toda la acción u omisión que cause daño a la comunidad o a sus bienes.

Manifestó que, la Nación - Ministerio de Transporte no construye ni conserva sistemas de alumbrado público, toda vez que, es un organismo eminentemente regulador, planificador y normativo del sector transporte, por lo que, no es competente en materia de servicios públicos en los municipios, departamentos o corregimientos, en la medida en que esta competencia fue asignada a otros organismos.

En virtud de lo anterior, propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, así mismo las excepciones de inexistencia de la obligación y falta de responsabilidad.

3.5. Instituto Nacional de Vías – INVIAS- 28

Se opuso a las pretensiones de la demanda, señalando que esa entidad no cumple funciones de alumbrado público, señalización urbana, iluminación de calles y construcción de senderos peatonales, y que más bien, su función consiste en la construcción, mantenimiento y mejoramiento de carreteras nacionales. Advierte que, por mandato constitucional dicha labor le corresponde a los municipios.

En ese sentido, propuso las excepciones de mérito de falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que su función principal es la construcción y conservación de las vías de carácter nacional. Así mismo, la excepción de falta de competencia, pues el Instituto Nacional de Vías –INVIAS-, carece de competencia para invertir recursos en carreteras que no sean de carácter nacional, por lo que hacerlo implicaría transgredir el Código Penal por aplicación oficial diferente de los recursos del Estado.

3.6. Agencia Nacional de Infraestructura –ANI- (antes INCO) 29

Se opuso a las pretensiones solicitadas por la parte actora en el escrito de la demanda, pues considera que es el Distrito de Cartagena es el llamado a responder por la repotenciación, mantenimiento, operación, remodelación y expansión del servicio de alumbrado público.

En virtud de lo anterior, precisó que dicha entidad es una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado, cuya función principal es la de supervisar, evaluar y controlar el cumplimiento de la normatividad técnica en los proyectos de concesión o cualquier otra forma de Asociación Público Privada, por lo que, no ha tenido conocimiento ni relación alguna con los hechos que apoyan las pretensiones de la acción popular.

²⁸ Folios 234-238

²⁹ Folios 357-369





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

A su vez, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa, aduciendo que con fundamento en el artículo 2º de la Resolución CREG 043 de 1995, es responsabilidad de los municipios la prestación del servicio de alumbrado público en el territorio de su jurisdicción, de lo que infiere que, en él está comprendido el mantenimiento de las redes, transformadores, luminarias y demás elementos necesarios para la prestación del servicio, así como la expansión del sistema de alumbrado público. De igual manera, propuso la excepción de inexistencia de la afectación de los derechos colectivos invocados por el actor popular, pues estima que si bien, el actor narra los hechos en los que fundamenta sus pretensiones, no existe ningún elemento de carácter probatorio dentro de la acción popular impetrada, que permita inferir la vulneración de los derechos colectivos que se aducen en la misma. Finalmente, propuso como excepción el contrato de concesión 008/2007, aduciendo que le corresponde al concesionario Autopistas del Sol S.A., desarrollar los trabajos de construcción de las obras y el funcionamiento del sistema vial que se encuentra a cargo por expresas cláusulas del contrato.

3.7. Sociedad Autopistas del Sol S.A.³⁰

Se opuso a las pretensiones de la demanda, en primera medida, por considerar que esta es improcedente frente al amparo de los derechos colectivos invocados que nunca han sido vulnerados por dicha sociedad, por cuanto, la instalación y suministro del alumbrado público no corresponde al objeto del contrato de concesión N° 008 de 2007, indicando que, tal función es atribuible de forma exclusiva al Distrito de Cartagena, como ente territorial, según lo dispuesto por el Decreto N° 2424 de 2006.

En relación con los resaltos que se pretenden, adujo que, de acuerdo con los estudios técnicos realizados, los mismos no son necesarios en virtud de la señalización que, según afirma, ya existe en la vía. Del mismo modo, manifiesta que la vía en cuestión ya cuenta con los senderos peatonales correspondientes de conformidad con los criterios establecidos por la normatividad aplicable, razón por la cual los derechos colectivos cuyo amparo se solicita, no han sido vulnerados por la Sociedad.

Finalmente, propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que, las pretensiones de la accionante están encaminadas a la ejecución de funciones públicas que no se encuentran pactadas en el contrato de concesión del proyecto vial Ruta Caribe, pues su obligación radica de forma exclusiva en desarrollar los estudios, diseños definitivos, gestión predial, gestión social, gestión ambiental, financiación, construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento del proyecto de concesión vial Ruta Caribe. Así mismo, propuso las excepciones de inexistencia de la obligación, improcedibilidad de la acción, y la de

³⁰ Folios 1006-1020





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

necesidad de la prueba, esta última, argumentando que es deber de la parte demandante demostrar que se configuran las afectaciones a los derechos colectivos invocados y que, en el caso concreto, no existe prueba alguna que genere vínculo de responsabilidad entre esa sociedad y las afectaciones a derechos colectivos alegadas.

3.8. Electricaribe S.A. E.S.P.³¹

Se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por carecer de motivaciones jurídicas o fácticas para invocarlas, por lo que, solicitó que la acción popular de la referencia sea denegada.

Señaló que, la presente acción popular es improcedente ya que no se ha generado violación o amenaza alguna a los derechos colectivos invocados, como quiera que, su actuar se encuentra dentro del marco legal y técnico aplicable a la situación; afirmó que cumple con sus labores propias de cuidado, vigilancia y mantenimiento de las redes que permiten la distribución del fluido eléctrico en la zona, y que la prestación del servicio de alumbrado público no está a cargo de esa entidad.

Propuso las excepciones de inexistencia de la vulneración por la legalidad de la conducta de Electricaribe e inexistencia del daño, aduciendo que su participación en la prestación del servicio de alumbrado público solamente consiste en suministrar el fluido eléctrico a la entidad encargada de la prestación del servicio; y la de falta de legitimación en la causa por pasiva y culpa de un tercero.

Por todo lo anterior, concluyó que han sido terceros, tales como los propietarios y constructores de las viviendas aledañas a la zona geográfica de ubicación de las redes de energía, quienes construyeron la edificación sin tener en cuenta las distancias mínimas que debían respetarse en materia de seguridad por redes eléctricas que se encontraban ubicadas en el sitio antes de la construcción de las edificaciones.

4. Alegatos de conclusión

4.1. Parte demandante

No presentó alegatos de conclusión.

4.2. Parte demandada

4.2.1. Unión Temporal ISM S.A. – Electroconstrucciones Ltda.

No presentó alegatos de conclusión.

³¹ Folios 627 – 636.





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

4.2.2. Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte

No presentó alegatos de conclusión.

4.2.3. Instituto Nacional de Vías –INVIAS-

No presentó alegatos de conclusión.

4.2.4. Ministerio de Transporte³²

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, haciendo énfasis en que, no tiene competencia en materia de mantenimiento y conservación de servicios públicos a nivel municipal y departamental, en la medida en que, la ley le ha delegado a otros organismos el cumplimiento de estas funciones.

4.2.5. Electricaribe S.A. E.S.P. ³³

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, en cuanto a que, no se ha logrado demostrar por el accionante la vulneración de los derechos colectivos invocados atribuibles a Electricaribe S.A. E.S.P., pues aduce que se han tomado las medidas necesarias para dar cumplimiento a la carga impuesta por la normatividad vigente, consistente en suministrar el fluido eléctrico a la entidad encargada de la prestación del servicio, y que no tienen a su cargo, la prestación del servicio de alumbrado público.

4.2.6. Agencia Nacional de Infraestructura –ANI- ³⁴

En su escrito de alegatos reiteró la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta, en el entendido que, las pretensiones elevadas por la accionante no pueden ser atendidas por la entidad demandada, haciendo énfasis en que, la obligación de prestar el servicio de alumbrado público no le es atribuible, de conformidad con lo establecido en el artículo 4º del Decreto 4156 de 2011, y tampoco hacen parte de las obligaciones contenidas en el contrato de concesión N° 088 de 2007, por lo que el llamado a responder sería el ente municipal respectivo, por tratarse de un asunto de su total y pleno resorte.

4.2.7. Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias³⁵

Solicita que se desestimen las pretensiones de la demanda y se declare la carencia actual de objeto por hecho superado, indicando que se han desarrollado una serie de obras en el sector tendientes a mejorar la calidad

³²Folios 1396-1399

³³ Folios 1402- 1406

³⁴ Folios 1408-1411

³⁵ Folios 1417-1421





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

de vida de los residentes, tales como, instalación de alumbrado público y de cámaras de seguridad, construcción de puente peatonal y senderos peatonales, señalización, y acceso al transporte público. En virtud de lo anterior, estima que las pretensiones de la demanda se encontrarían satisfechas.

4.2.8. Autopistas del Sol S.A.S ³⁶

Reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación, e indicó además que, la parte actora no hizo una sustentación seria y argumentativa de la entidad que debía soportar la carga de sus pretensiones, en tal sentido afirma que, dicha entidad no es la que está llamada a instalar luminarias en la vía La Cordialidad ni a prestar de forma continua el servicio de alumbrado público, en la medida en que no existe norma de naturaleza legal o contractual que imponga tal responsabilidad.

En relación con la falta de señalización en la vía, reiteró que, esta afirmación no fue debidamente acreditada por la parte actora, además, precisa que la demanda fue presentada en el año 2006, por lo que, la condición de la vía en la actualidad es distinta, dado que, la calzada pasó de sencilla a doble, cuenta con las correspondientes señalizaciones y demarcaciones viales, con un puente peatonal cercano a la entrada de la Urbanización Ciudadela India Catalina, aspectos todos que, son hechos notorios para la comunidad en general.

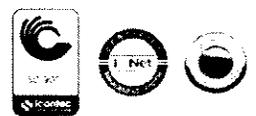
Advirtió que, si bien no le corresponde la instalación de algunos elementos mobiliarios de infraestructura, como semáforos, canales de aguas servidas, cámaras, torres de energía, postes, lámparas entre otros, estos pueden encontrarse en la vía con ocasión a la necesidad del servicio y atención a la necesidad del sector.

Finalmente, hizo énfasis en que la accionante no cumplió a cabalidad con la exigencia que le impone la ley de probar las afirmaciones que realiza en la demanda, por lo que solicita se desestimen las pretensiones del actor popular frente a la Sociedad Autopistas del Sol S.A.S y se declare la inexistencia de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos que se invocan.

II.- CONTROL DE LEGALIDAD

No se observan, ni las partes las han alegado, irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado. De igual manera, se encuentra cumplido el trámite establecido en la Ley 472 de 1998, para las acciones populares.

³⁶ Folios 1422-1433



Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

III.- CONSIDERACIONES

1. Competencia

Este Tribunal, de acuerdo con lo previsto en el numeral 14 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo³⁷ -Decreto 01 de 1984-, es competente para conocer en primera instancia de la acción popular de la referencia, debido a que entre las demandadas, se encuentran entidades públicas del orden nacional.

2. Problema jurídico

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en la demanda y en las contestaciones, encuentra la Sala que los problemas jurídicos que se deben resolver en el presente asunto, se centran en determinar si:

¿Se encuentra acreditada, la vulneración a los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, y al acceso, prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, con ocasión de la falta de señalización y deficiencia en la prestación del servicio de alumbrado público en la carretera la Cordialidad, en la intercesión con la variante de Mamonal, a la altura de la Urbanización Ciudadela India Catalina del Distrito de Cartagena?

En caso afirmativo, deberá determinarse:

¿A cuál o cuáles de las entidades demandadas le es atribuible la vulneración a los derechos colectivos invocados?

5. Tesis de la Sala

La Sala estima que se debe acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda, por cuanto, únicamente se encuentra acreditada la vulneración del derecho colectivo al acceso, prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, en lo que tiene que ver con el servicio de alumbrado público, toda vez que, de las pruebas recaudadas se logra concluir que para la fecha de presentación de la demanda el mencionado servicio no se estaba presentando de manera eficiente, aunado a ello, no está acreditado por las entidades competentes (Distrito de Cartagena y Concesión de Alumbrado Público) que con posterioridad se hubiere normalizado la situación y que los moradores de las zonas aledañas a la Vía La Cordialidad, a la altura de la Urbanización India Catalina en la actualidad gocen de un adecuado servicio de alumbrado público. En ese sentido, se declarará la vulneración y se ordenará a las mencionadas entidades, que en el marco de sus competencias, dentro del término que se indique en la parte resolutive de esta providencia, instale el alumbrado público hasta la

³⁷ Numeral adicionado por el artículo 13 de la Ley 1395 de 2010



Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

entrada principal de la Urbanización Ciudadela India Catalina incluida la intersección variante Mamonal – carretera La Cordialidad.

Por otro lado, no se vislumbra la amenaza ni transgresión de los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, y a la seguridad pública, toda vez que, la parte actora no cumplió con la carga de demostrar los hechos constitutivos de la vulneración que alega, que fueron en síntesis: (i) indebida señalización de las vías, falta de semáforos, andenes y pasos peatonales en la vía La Cordialidad a la altura de la Urbanización Ciudadela India Catalina; (iii) aumento de la accidentalidad como consecuencia de la anterior circunstancias, toda vez que, se pudo evidenciar que durante la construcción de la infraestructura vial de doble calzada de la carretera La Cordialidad, se llevó a cabo por parte del concesionario la señalización y demarcación vial como cebras y otros pasos peatonales, reductores de velocidad, puentes peatonales entre las calzadas aledañas a zonas residenciales o urbanizaciones del sector, manteniéndose las condiciones de seguridad en la vía, lo cual permite brindar mayor seguridad al peatón que se desplaza en esta zona, como lo exige el contrato de concesión.

6. Marco Jurídico y Jurisprudencial

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala estudiará los siguientes temas:

6.1. De las acciones populares

El artículo 88 de la Constitución Política consagra las acciones populares como el medio para la protección constitucional de los derechos e intereses colectivos. Esta disposición fue desarrollada por la Ley 472 de 1998, que en su artículo 4º enlistó los derechos que se consideran colectivos y respecto de los cuales resulta procedente la acción popular, entre los cuales están el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, etc.

A su vez, el artículo 2º inciso segundo ibídem, dispuso que la acción popular se ejerce 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.

Por su parte, el artículo 9º de la misma Ley 472 dispone que procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. De allí que se haya establecido los siguientes requisitos para su procedencia:

- a) Que exista un interés colectivo que se encuentre amenazado, en peligro o vulnerado por una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

- b) Que la acción se promueva durante el tiempo en que subsista la amenaza o peligro al derecho y/o interés colectivo.
- c) Que la acción se dirija contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo.
- d) Que se pruebe la relación de causalidad entre la acción y/o la omisión del accionado con la afectación o amenaza del interés colectivo.

6.2. Del servicio de alumbrado público

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que el servicio de alumbrado público es un derecho colectivo que los municipios tienen el deber de suministrar de manera eficiente y oportuna y, a su vez, la colectividad tiene el deber de contribuir a financiar para garantizar su sostenibilidad y expansión³⁸.

En ese orden, el servicio de alumbrado público fue definido por la Comisión de Regulación de Energía y Gas en el artículo 1º de la Resolución 043 de 1995, como el "servicio público consistente en **la iluminación de las vías públicas**, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio, **con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales**. También se incluirán los sistemas de semaforización y relojes electrónicos instalados por el municipio. Por vías públicas se entienden los senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular".

Por su parte, el Decreto 2424 de 2006³⁹, define el servicio público en los siguientes términos:

"Artículo 2º. Definición Servicio de Alumbrado Público. Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público.

Parágrafo. La iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos residenciales, comerciales o mixtos, sometidos al régimen de propiedad respectivo, no hace parte del servicio de alumbrado público y estará a cargo de la copropiedad o propiedad

³⁸ Ver entre otras, sentencia de fecha 23 de junio de 2011, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, dentro del proceso con radicación No. 47001-23-31-000-2008-000-19-01.

³⁹ Por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público.



Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

horizontal. También se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no estén a cargo del municipio o Distrito".

En el mencionado decreto se explica que, el Sistema de Alumbrado Público comprende el conjunto de luminarias, redes, transformadores de uso exclusivo y en general, todos los equipos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público, que no formen parte del sistema de distribución (Artículo 3º); y que la prestación del servicio le corresponde a los municipios o distritos, ya sea de forma directa, o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio público.

Lo anterior fue reiterado en el Decreto 943 de 2018⁴⁰, que modificó el artículo 4 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 2.2.3.6.1.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015., el cual quedará así:

"ARTÍCULO 2.2.3.6.1.2. Prestación del Servicio. Los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, el cual podrán prestar de manera directa, o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público que demuestren idoneidad en la prestación del mismo, con el fin de lograr un gasto financiero y energético responsable.

De conformidad con lo anterior, **los municipios o distritos deberán garantizar la continuidad y calidad en la prestación del servicio de alumbrado público, así como los niveles adecuados de cobertura"**.

De lo anterior, se tiene que el servicio de alumbrado público comprende el suministro de energía eléctrica al *sistema de alumbrado público*, de ahí que al municipio le corresponde por ministerio de la Constitución y la ley, ejercer funciones de control y vigilancia, para la cabal prestación del servicio.

6.3. El derecho colectivo al goce del espacio público. Señalización de vías.

Sobre la protección al espacio público, la Constitución Política en su artículo 82, dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su

⁴⁰ Decreto 943 de 2018. "Por el cual se modifica y adiciona la Sección 1, Capítulo 6 del Título III del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la prestación del servicio de alumbrado público".





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

En concordancia con lo anterior, el Decreto 1504 de agosto 4 de 1998⁴¹, sobre el espacio público y su destinación señala en su artículo primero que *“es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública 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”.*

Acerca del derecho colectivo relacionado con el **goce del espacio público**, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

*“[...] En cuanto a la utilización del espacio público, no es cierto que su utilización constituya un derecho constitucional fundamental, pues su ubicación dentro del cuerpo de la Carta Política, **la relación que guarda con el interés general y el hecho de no ajustarse a ninguno de los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional para tenerlo por fundamental, claramente sugieren la idea de que se trata de un derecho constitucional colectivo y del ambiente, que se desprende de la obligación del Estado colombiano de velar por la integridad del espacio público y su destinación al uso común.** La forma en que se utilice el espacio público, en cambio, puede incidir en la violación de un derecho constitucional fundamental, de manera tal que afecte su núcleo esencial, evento en el cual esa facultad puede protegerse mediante la acción de tutela, no tanto para rescatar la utilización del espacio público en sí, sino para defender aquellos derechos constitucionales fundamentales amenazados o efectivamente vulnerados. **En principio, el uso del espacio público, en tanto derecho constitucional de carácter colectivo, solamente puede protegerse por vía de acciones populares** y no en ejercicio de la acción de tutela ya que ésta fue establecida por el Constituyente como medio excepcional de defensa de los derechos constitucionales fundamentales de las personas [...]”⁴².*

Se destaca que el espacio público además de ser interés colectivo, constituye derecho fundamental atado a la locomoción, por lo que requiere atención urgente y la protección por parte de todas las autoridades públicas, dentro de las cuales están incluidos los jueces de la república.

Debe precisarse que por “espacio público” ha de entenderse en principio como el conjunto de inmuebles públicos y elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso

⁴¹ “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”.

⁴² Sentencia T-537/97





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes⁴³.

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, el Consejo de Estado⁴⁴ ha sostenido que es deber del Estado, y, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público; velar por su destinación al uso común; asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular; ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros; es un derecho e interés colectivo; este constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas.

Así las cosas, es indudable para esta Sala, que por ser el Estado el representante legítimo de la sociedad política, tiene a su cargo la obligación constitucional y legal de brindar efectiva protección a los bienes de uso público, los cuales forman parte del espacio público, de conformidad con el art. 82 superior, de allí que las calles, andenes, puentes peatonales, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles etc., constituyan espacio público, respecto del cual, el Estado tiene la obligación de resguardar y preservar su cabal funcionamiento y uso común⁴⁵.

Ahora bien, ha determinado el Consejo de Estado a través de su jurisprudencia⁴⁶ que el derecho al goce del espacio público resulta vulnerado cuando las entidades territoriales o las entidades que tengan a cargo la obligación de mantener una adecuada señalización de las vías, no la cumplen. De igual manera, pueden resultar vulnerados o amenazados otros derechos colectivos, como la seguridad y prevención de desastres.

En cuanto a la obligación de señalización y mantenimiento de las vías, debe tenerse en cuenta que la Ley 105 de 1993⁴⁷, definió la integración de la infraestructura del transporte a cargo de la Nación y a cargo de los Municipios, en los siguientes términos:

⁴³ Definición consignada en el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989,

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. María Claudia Rojas Lasso, Bogotá D.C. 25 de marzo de 2010, , radicación Número: 25000-23-27-000-2004-02676-01 (AP)

⁴⁵ Artículo 1º. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo. Decreto número 1504 de 1998 - Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.

⁴⁶ Entre otras, sentencia de fecha treinta y uno (31) de agosto de dos mil uno (2001), proferida por la Sección Quinta, C.P. Roberto Medina López, dentro de la acción popular con radicación No. 25000-23-26-000-2001-0036-01.

⁴⁷ 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.





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

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

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

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

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

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

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

(...)

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

De igual manera, la mencionada ley en su artículo 19, establece 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, entendiéndose, de todos los elementos que hacen parte de la infraestructura vial a su cargo.

6.4. Carga de la prueba en acciones populares

Respecto de la carga de la prueba en las acciones populares, el Consejo de Estado ha sostenido que:

"...la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se

1472



Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba...." 48.

De acuerdo a lo anterior se tiene que, en materia de acciones populares, aplica la regla general dispuesta en el artículo 177 del C.P.C., (Hoy Art. 167 CGP) según el cual, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho que alegan.

El H. Consejo de Estado dispone además de lo previsto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, la actividad procesal que corresponde al principio del "onus probandi", definido por la doctrina en los siguientes términos:

*"Con esta expresión se quiere indicar la **actividad correspondiente a cada una de las partes en la tarea de hacer conocidos del juez los hechos en que se basan sus afirmaciones de la demanda** o de la defensa.*

Son tres las reglas que informan la carga de la prueba a que no escapa ninguna legislación antigua ni moderna, a saber:

1. **Onus probandi incumbit actori, o sea que al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda su acción.**
2. *Reux, in excipiendo, fit actor, o sea que el demandado, cuando excepciona o se defiende, se convierte en demandante para el efecto de tener que probar a su turno los hechos en que funda su defensa; y*
3. *Actore non probante, reus absolvitur, es decir que el demandado ha de ser absuelto de los cargos o acción del demandante, si este no logró en el proceso probar los hechos constitutivos de su demanda.*

(...)

48 Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta- Bogotá, D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006)- Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00768-01 (AP)- Actor: Luis Carlos Montoya González- Demandado: Alcaldía Local De San Cristóbal Del Distrito Capital De Bogotá D.C. Y Otros.





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

En efecto, **los hechos constitutivos, los alega el demandante porque crean o generan un derecho a su favor, como su nombre lo indica "constituye" o construyen su derecho. Él debe probarlos. (...)**

La distribución de la carga de la prueba consagrada en el artículo 1757 del C.C. tiene por fundamento una **regla de experiencia universal: el interés o conveniencia de cada una de las partes de sacar adelante sus propias afirmaciones.** Quien pretenda ser acreedor al cumplimiento o pago de una prestación es el interesado y no el deudor, en hacer conocidos del juez, mediante la prueba pertinente, los hechos base de su pretensión (...)

Se entiende, entonces, que el "onus probandi" persigue que, las partes asuman en el proceso un rol activo, es decir, sin limitarse a la diligencia del juez como conductor del proceso o a las deficiencias probatorias de la contraparte. No obstante, si bien la carga procesal exige una conducta de la parte involucrada, ésta conserva, en todo caso, la facultad de ejercerla o no, sin que pueda el Juez u otra persona coaccionar su ejercicio. Lo anterior, por cuanto, la omisión en el cumplimiento de la carga procesal que le corresponde a la parte actora, trae consigo eventuales consecuencias desfavorables, como lo es, el no acreditar los hechos en que sustenta su demanda y en virtud de ello obtener un fallo desfavorable (...)"⁴⁹.

Ahora bien el principio de *onus probandi* de acuerdo a la jurisprudencia del Consejo de estado, admite excepciones en los casos en que la carga de la prueba sea desproporcionada, irrazonable o injusta, permitiéndole al juez pronunciarse frente a la distribución de dicha carga. Es así como el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 impone al juez constitucional el deber de suplir las deficiencias probatorias que se presenten en el proceso, en los eventos en que la carga no pueda ser cumplida por quien esté obligado a ella, ya sea por razones de índole económico o técnico, sin embargo con ello no suplirá las cargas que le impone la norma a las partes y el deber de actuar dentro del trámite procesal.

6.5. Del hecho superado en acciones populares

En relación con el fenómeno de la carencia de objeto por "hecho superado" en las acciones populares, el Consejo de Estado ha puesto de presente lo siguiente:

"[...] De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, 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', de lo cual se deduce, que la orden de proteger los derechos colectivos supone la existencia de las circunstancias que los amenazan o vulneran; pues si éstas

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: Roberto Augusto Serrato Valdés- Bogotá D.C., 8 de junio de 2018 Radicación Número: 63001-23-31-000-2010-00222-02(AP), promovida por Cristóbal Sandoval González y otros





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

han desaparecido, desaparece también la causa que da lugar a dicha protección. No es posible hacer cesar la amenaza o vulneración de un derecho colectivo, si éstas han dejado de existir; tampoco lo es restituir las cosas al estado anterior, en tanto que, la ausencia de dichas circunstancias, supone, precisamente, que las cosas volvieron a su estado anterior sin necesidad de la orden judicial.

Así como la prosperidad de las pretensiones en una acción popular depende de lo acreditado por la parte demandante en el proceso, **la orden de proteger los derechos colectivos sólo puede proferirse cuando, al momento de dictar sentencia, subsisten las circunstancias, que a juicio de los actores, vulneran o amenazan tales derechos, pues de lo contrario el fundamento fáctico y jurídico de dicha orden judicial habría desaparecido,** y su objeto -que es, precisamente, la protección de los derechos colectivos- ya se habría logrado, generándose, de esta manera, una sustracción de materia .

Siendo ello así, **si en el curso del proceso desaparecen las circunstancias que amenazan o vulneran el derecho colectivo, no es posible ordenar su protección en la sentencia,** pues tal decisión sería inocua y alejada de la realidad⁵⁰" (Resaltado fuera de texto).

En el mismo sentido, se pronunciado la Sección Primera de esa Corporación, en los siguientes términos:

"[...] la carencia de objeto por haberse superado el hecho vulnerador que originó la acción, se da cuando se comprueba que entre la presentación de ésta y el momento de dictar el fallo cesó la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se había solicitado y, en tal circunstancia, ya no será necesaria la orden de protección, pero en todo caso, debe el juez declarar que la mencionada amenaza o vulneración existió pero desapareció⁵¹".

De lo anterior se desprende que, en el evento en que cese la vulneración del derecho colectivo como consecuencia del ejercicio de la acción popular, no resulta procedente denegar de plano las pretensiones, sino que, por el contrario, el juez de conocimiento deberá declarar la vulneración de los derechos colectivos y precisar que se puso fin a la transgresión del derecho colectivo cuyo amparo se perseguía⁵².

7. El caso concreto

7.1. Hechos relevantes probados

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de febrero de 2004, Radicación No. 19001-23-31-000-2002-1700-01(AP), Consejero Ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 29 de agosto de 2013, Radicación No. 25000-23-24-000-2010-00616-01(AP), Consejero Ponente: Marco Antonio Vellilla Moreno.

⁵² Así lo sostuvo la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de fecha treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciocho (2018), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, dentro de la acción popular con radicado No. 13001-23-33-000-2011-00117-01.





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

7.1.1. Obra a folios 85 – 109 del expediente, copia del Contrato de Concesión No. 9-1333889 de 27 de octubre de 1998, celebrado entre el Distrito de Cartagena de Indias y la Unión Temporal Ingeniería, Suministros, Montajes y Construcciones S.A. "ISM S.A." y "Electroconstrucciones Ltda.", el cual tiene por objeto la "realización, por el sistema de concesión, del suministro, expansión, reposición, operación, mantenimiento y administración del servicio de alumbrado público en el Distrito de Cartagena de Indias, así como en la totalidad de los caseríos y asentamientos que actualmente existen y los que llegaren a conformarse en la jurisdicción territorial del Distrito de Cartagena; así como los sistemas de semaforización y relojes electrónicos (...)".

7.1.2. Mediante el Decreto No. 0095 de enero de 2006, la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias modificó el artículo primero de la Resolución 2286 del 13 de diciembre de 1991, en el sentido de ampliar a la Urbanización Ciudadela La India Catalina, el recorrido de la ruta 32 de transporte público (fl. 116 – 121).

7.1.3. El Instituto Nacional de Concesiones –INCO- entregó en concesión el proyecto vial "RUTA CARIBE" a Autopistas del Sol S.A., a través de contrato cuyo objeto se determinó en los siguientes términos (fl. 399 – 570):

"CLAUSULA 2. OBJETO DEL CONTRATO

El objeto del presente CONTRATO es el otorgamiento al CONCESIONARIO de una concesión para que de conformidad con lo previsto en el artículo 32, numeral 4 de la Ley 80 de 1993 y en la Ley 105 del mismo año, realice por su cuenta y riesgo, los estudios y diseños definitivos, gestión predial, gestión social, gestión ambiental, financiación, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento del proyecto de concesión vial "RUTA CARIBE".

El INCO concede por medio de este CONTRATO al CONCESIONARIO el uso y la explotación del Proyecto de Concesión Vial 'RUTA CARIBE', bajo el control y vigilancia del INCO, por el tiempo de ejecución del CONTRATO, para que sea destinado al servicio público de transporte, a cambio de la remuneración a que se refiere la CLÁUSULA 14. Lo anterior en aplicación del Decreto No. 1800 del 26 de junio de 2003.

(...)

El CONCESIONARIO realizará todas aquellas actividades necesarias para la adecuada y oportuna prestación del servicio y el correcto funcionamiento del Proyecto de Concesión Vial "RUTA CARIBE", permitiendo la estabilidad de la vía, una adecuada movilidad de los usuarios y la continuidad de la prestación del servicio, **manteniendo la seguridad vial**, la comodidad y la integración con el entorno, cumpliendo para ello con los requisitos mínimos establecidos en el presente CONTRATO y sus apéndices y siempre bajo el control y vigilancia del INCO (...)"





1474

Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

7.1.4. El 21 de febrero de 2008, se hizo la entrega de sectores de la vía la Cordialidad (Cartagena – Sabanalarga – Barranquilla y otras zonas), por parte del INVIAS y el INCO al concesionario AUTOPISTAS DEL SOL S.A. (fl. 606 – 611).

7.1.5. Obran a folios 673 – 707, los contratos para el suministro de energía por concepto del servicio de alumbrado público, suscritos entre la ELECTRIFICADORA DE LA COSTA S.A. E.S.P. y la CONCESIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO DE CARTAGENA, que tienen por objeto:

"Cláusula Primera. Objeto: en virtud del presente convenio, ELECTROCOSTA se obliga para con el CONCESIONARIO a suministrar las cantidades de energía eléctrica necesarias bajo la modalidad 'pague lo contratado' según anexo 1 A, que se requieran para atender el servicio de alumbrado público en el Distrito de Cartagena de Indias y sus corregimientos".

7.1.6. De acuerdo con el informe presentado por la Directora del DATT (fl. 790 – 792), *"el trayecto vía urbana que comprende desde el canal Calicante incluyendo la vía Cordialidad, desde la Terminal de Transporte hasta la Y de la Variante con la Cordialidad, donde queda el kilómetro 0 de Cartagena, inclusive hasta Bayunca, esto es, hasta PR 0, Ruta 90 tramo 900, fue entregado por parte de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias al INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES, a través de acta de entrega y recibo de vía, de fecha 8 de julio de 2010, la cual se anexa"*.

De igual manera, se informó:

"Dentro del inventario vial que corresponde al sector enunciado, se encuentra la señalización, semáforos, postes de luz y toda la estructura que corresponde a la vía y que en estos momentos se encuentra en construcción y corresponde al concesionario Ruta Caribe, por lo que, en la actualidad todo lo relacionado con señalización, semáforos, postes de luz y demás son de responsabilidad del Concesionario Ruta Caribe".

7.1.7. A folio 1033 – 1034, obra copia de la respuesta brindada por la Concesión Alumbrado Público de Cartagena, al Gerente de la Estación India Catalina y Cia. Ltda. de fecha 6 de diciembre de 2013, en el cual manifiesta:

"Al respecto le manifestamos que la Concesión del Alumbrado Público de Cartagena es la entidad que tiene a su cargo la operación, mantenimiento y expansión del sistema de alumbrado público y semáforos de la ciudad de Cartagena y sus corregimientos.

La ejecución de esta actividad de dotar de infraestructura de alumbrado público a ese sector del Distrito de Cartagena que tuvo este, pero por hechos





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

como obra nueva, el vandalismo, el hurto, accidentes ocurridos en la vía, no existe y que nuevamente hay que instalarla, está catalogado dentro de nuestros compromisos contractuales dentro del rubro EXPANSIÓN.

Esta etapa del proyecto va directamente ligada a la evolución de los recaudos y su desarrollo depende de los excedentes que se presenten.

No obstante, le comunicamos que las luminarias y redes existentes en este sector fueron desmontadas por Consorcio Ruta Caribe para la ampliación de la doble calzada de la Vía la Cordialidad, con el fin de integrar este proyecto con Transcaribe, por tal razón, habría que esperar ya que el Concesionario de Alumbrado Público de Cartagena pudo constatar que la nueva infraestructura de iluminación pública no está incluida dentro del proyecto de ampliación de la vía y la Administración Distrital debe efectuar los trámites para consecución de recursos para ejecutar los trabajos”.

7.1.8. El Secretario de Infraestructura Distrital de Cartagena, a través de Oficio AMC-OFI.0020399-2015 (fl. 1158), manifestó que la carretera La Cordialidad se encuentra concesionada al Consorcio Ruta Caribe, Autopistas del Sol, por lo que, esa dependencia no puede intervenir ni adelantar obras de infraestructura en la vía.

7.1.9. La Secretaria de Planeación Distrital, mediante Oficio AMC-OFI-0032902-2015 (fl. 1163 – 1164), informó entre otras cosas que:

“Por último, según consulta realizada al Sistema de Información Geográfica – SIG de la Secretaría de Planeación se encontró que las áreas correspondientes al sector Bomba del Amparo hasta los límites del barrio Ciudad del Bicentenario se encuentran delimitadas dentro del área urbana del Distrito, con excepción de algunos predios que aparecen como suelo rural y se encuentran relacionados en los planos de FORMULACIÓN GENERAL PFG y de USOS de SUELO que hacen parte integral del POT, según consta en plano que se adjunta al presente oficio”.

7.1.10. La Dirección de Tránsito y Transporte Cartagena de la Policía Nacional rindió el informe solicitado por el despacho de la Ponente, relacionado con los accidentes de tránsito ocurridos sobre el tramo vial comprendido desde el kilómetro 0 de la Ruta 9006 vía La Cordialidad, hasta el Kilómetro 1+300 entrada al barrio Flor del Campo, desde el año 2011 hasta el 2016⁵³, en el que se reportaron un total de 49 accidentes en un periodo de 5 años y 3 meses, para un promedio aproximado de nueve (9) accidentes por año, los cuales en su mayoría consistieron en choques entre vehículos. De los accidentes ocurridos, un total de 24 fueron catalogados con gravedad simple, 22 tuvieron heridos y 3 arrojaron como resultado muertes; y entre las causas probables de los mismos, se identificaron: realizar giro en U, dejar o movilizar semovientes en la vía, transitar por vías prohibidas,

⁵³ La información puede ser consultada en los documentos incluidos en el CD visible a folio 1197.





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

superficie húmeda, adelantar invadiendo carril en sentido contrario, no mantener distancia de seguridad, exceso de velocidad, aprovisionamiento indebido, frenar bruscamente, entre otras. Solamente en dos (2) de los siniestros, consistieron en volcamiento de vehículos, identificando como causa probable la "Ausencia total o parcial de señales" y "ausencia o deficiencia en demarcación".

7.2. Valoración crítica de los hechos probados de cara al marco jurídico.

Aplicado el marco jurídico expuesto en esta providencia, a los hechos que se encontraron probados, concluye la Sala que se deben conceder parcialmente las pretensiones de la demanda, por las razones que se pasan a exponer:

En la acción popular que se estudia, la parte actora plantea la presunta vulneración de los derechos colectivos previstos en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, en los literales: a) goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, j) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; la cual hace consistir en la prestación deficiente del servicio de alumbrado público y falta de señalización adecuada de la vía la Cordialidad a la altura de la Urbanización Ciudadela India Catalina e intersección con la Variante Mamonal, situación que a su juicio, ha ocasionado un número considerable de accidentes en la zona.

Para resolver y como se expuso en el marco jurídico de esta providencia, el servicio de alumbrado público es un derecho colectivo que los municipios tienen el deber de suministrar de manera eficiente y oportuna; y a su vez, la falta o indebida señalización de vías puede representar una amenaza o vulneración al derecho colectivo al goce del espacio público.

En este caso, debe tenerse en cuenta que la acción popular fue presentada en el año 2006, por lo que, le correspondía a la parte actora acreditar que para esa fecha efectivamente la prestación del servicio público en la referida zona era deficiente, no se contaba con suficientes ni adecuadas señales viales y que todo ello conllevó a que se presentara una alta accidentalidad.

Al respecto, conviene precisar que, en los términos del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, la carga de la prueba corresponde al demandante, por lo que tanto la amenaza como la vulneración de los derechos colectivos que se invoquen por el actor popular, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que, **en realidad se perciba** la potencialidad de esa amenaza y/o vulneración.

En ese orden, quedó demostrado a lo largo del proceso que efectivamente se presentó una situación irregular relacionada con la prestación del servicio





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

de alumbrado público en la vía la Cordialidad a la altura de la Urbanización ciudadela India Catalina, circunstancia que incluso fue aceptada por la Concesión Alumbrado Público de Cartagena en misiva enviada al Gerente de la Estación India Catalina y Cia. Ltda., de fecha 6 de diciembre de 2013, en respuesta a derecho de petición, en el que se informó que las luminarias y redes existentes en el mencionado sector fueron desmontadas por el Consorcio Ruta Caribe para la ampliación de la doble calzada de la Vía la Cordialidad y que la nueva infraestructura de iluminación pública no estaba incluida dentro del proyecto de ampliación de la vía, por lo que, había que esperar a que la Administración Distrital efectuara los trámites encaminados a obtener los recursos para ejecutar los trabajos.

La circunstancia antes descrita, permite a la Sala concluir que, en efecto, se presenta en este caso una prestación deficiente del servicio de alumbrado público en la vía la Cordialidad a la altura de la Urbanización ciudadela India Catalina, que como se expuso, consiste en la iluminación de las vías públicas, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. En ese sentido, al no contar la referida zona que corresponde a una vía de alta circulación de vehículos con la adecuada iluminación, configura la vulneración al derecho colectivo previsto en el literal J) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998: el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por lo que, corresponde declarar su vulneración y ordenar medidas orientadas al restablecimiento del mismo, para beneficio de las comunidades aledañas.

En cuanto a la entidad o entidades a quienes correspondería el cumplimiento de las órdenes que se adopten en esta providencia, se advierte que, en principio, sería la entidad territorial, en este caso el Distrito de Cartagena, la responsable de ejecutar las actividades necesarias para la prestación eficiente del servicio de alumbrado público en su territorio, función que puede desarrollar directamente o a través de personas jurídicas de carácter privado. Al respecto, se acreditó en este caso que la prestación del servicio de alumbrado público en el Distrito de Cartagena, sus corregimientos y zonas de expansión, se encuentra a cargo de la Concesión Alumbrado Público de Cartagena, en virtud del contrato de concesión celebrado con el Distrito, circunstancia que no desliga de responsabilidad al Distrito, quien continúa manteniendo por ministerio de la Constitución y la Ley, funciones de control y vigilancia para garantizar la adecuada prestación del servicio.

Aunado a lo anterior, se acreditó que la referida vía fue entregada en concesión a la sociedad Autopistas del Sol S.A. como parte del proyecto de concesión vial "Ruta Caribe", sin embargo, la concesión de Alumbrado Público de Cartagena reconoció que la nueva infraestructura de iluminación pública no está incluida dentro del proyecto que se concesionó





1476

Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

a aquella sociedad. En ese orden, las medidas de protección que se incluyan en la parte resolutive de esta providencia estarán a cargo exclusivamente del Distrito de Cartagena y de la Concesión de Alumbrado Público de Cartagena a cargo de la Unión Temporal ISM S.A-ELECTROCONSTRUCCIONES LTDA, quienes de manera conjunta y dentro del marco de sus competencias, adoptarán las medidas necesarias para garantizar la prestación eficiente del servicio de alumbrado público en la vía la Cordialidad a la altura de la Urbanización Ciudadela India Catalina, como se explicará a continuación.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala considera necesario adoptar como medidas de protección, previa declaratoria de vulneración del derecho colectivo previsto en el literal j) de la Ley 472 de 1998 por parte de las entidades referidas, las siguientes órdenes:

- a) El Distrito de Cartagena de Indias, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, deberá realizar las gestiones administrativas y presupuestales que sean necesarias para la instalación del alumbrado público en la vía la Cordialidad a la altura de la Urbanización Ciudadela India Catalina, incluyendo la intersección variante de Mamonal- Carretera La Cordialidad.
- b) La Unión Temporal ISM S.A. – Electroconstrucciones Ltda., responsable de la Concesión de Alumbrado Público de Cartagena, deberá desarrollar las gestiones técnicas y administrativas que sean de su competencia, para determinar el número de postes y luminarias que sean necesarios para la prestación eficiente del servicio de alumbrado público en la zona objeto de la presente acción popular, para lo cual, tendrá un término máximo de tres (3) meses, contados a partir del vencimiento del término anterior otorgado al Distrito de Cartagena.
- c) Una vez cumplido lo anterior y fenecido el término de seis (6) meses antes indicado, las dos entidades procederán de manera coordinada y dentro del ámbito de sus competencias, a instalar las redes y luminarias de alumbrado público en la referida zona, de tal manera que al cabo de doce (12) meses en total, se preste de manera efectiva el servicio de alumbrado público en la zona.

De otro lado, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de las demás entidades demandadas y en relación con el interés colectivo referido en el literal j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, cuales son: MINISTERIO DE TRANSPORTE, INVIAS, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DISTRITAL -DATT-, INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI- Y ELECTRICARIBE S.A E.S.P, al no tener competencia ni responsabilidad en la prestación del





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

servicio de alumbrado público en la zona objeto de la presente acción popular.

Determinado lo anterior, procede la Sala a resolver si se configura la vulneración o amenaza del derecho colectivo consagrado en el artículo 4 literal d), de la Ley 472 de 1998 referente al: "goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público" y que, la parte actora, hace consistir en la falta de señalización adecuada en la vía La Cordialidad a la altura de la Urbanización Ciudadela India Catalina, intersección con la Variante Mamonal.

Al respecto, debe indicarse que, la parte actora acompaña a la demanda una serie de fotografías, que según sus afirmaciones, registran: i) estado de la vía en la entrada principal de la Urbanización Flor del Campo sin señalización, ii) entrada principal a la Urbanización Ciudadela India Catalina, sin cebras, iii) semáforos preventivos y señalización de tránsito de la carretera la Cordialidad frente al barrio El Pozón, tanto de día, como de noche⁵⁴.

No obstante, la Sala advierte que, en cuanto al valor probatorio de las fotografías, el Consejo de Estado ha sostenido que ellas, por sí solas, no confirman que la imagen capturada corresponda a los hechos que pretenden probar, razón por la cual, le corresponde al juez hacer su cotejo con otros medios probatorios⁵⁵.

A su vez, la actora popular aportó notas de prensa del periódico El Universal⁵⁶, que se refieren a la nueva cárcel que se construiría al lado del barrio El Pozón. Al respecto, ha de precisarse que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, los reportes de prensa, en principio, dan cuenta de la divulgación de la noticia, sin embargo, para efectos de determinar si los hechos ocurrieron de la forma en la que en ellos se indica, deben valorarse de forma racional, ponderada y en conjunto con todo el acervo probatorio⁵⁷.

En ese sentido, de una valoración integral de las pruebas allegadas al expediente, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en relación

⁵⁴ Folios 9 – 16.

⁵⁵ Así lo ha sostenido, entre otras providencias, en sentencia de fecha 11 de julio de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gabriel Valbuena Hernández dentro de proceso con radicación No. 2137010 19001-23-33-000-2015-00069-00.

⁵⁶ Folios 7 – 8.r

⁵⁷ Sobre el valor probatorio de las notas de prensa, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de mayo de 2012, expediente 11001-03-15-000-2011-01378-00 (PI), C.P. Susana Buitrago Valencia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2019, expediente 43.332, M.P. María Adriana Marín. Consejo de Estado, Sala Plena Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2014, expediente 32988, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.





1477

Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

con la falta o deficiente señalización de las vías en la zona objeto de la presente acción popular, la Sala llega a las siguientes conclusiones:

- Con las fotografías y notas de prensa aportadas, por sí solas, no queda acreditado el estado de que la señalización de la vía La Cordialidad para la fecha en que ocurrieron los hechos, hubiese sido deficiente o nula, pues como quedó visto, las mismas deben ser analizadas en conjunto con los demás elementos probatorios allegados al expediente.
- La competencia para la señalización de la vía la Cordialidad, a la altura del barrio El Pozón y la urbanización Ciudadela India Catalina, la tiene el Concesionario, pues se probó en el expediente que, dicha vía se entregó en concesión por el Distrito de Cartagena al INVIAS, y este a su vez, a través del INCO, a Autopistas del Sol S.A. a partir del año 2007 para desarrollar el proyecto Ruta Caribe. En ese orden, entre las obligaciones del concesionario, se encuentra la de mantener la seguridad vial, la comodidad y la integración con el entorno.
- La Sala pudo constatar que, finalizados los trabajos en la vía la Cordialidad por parte del concesionario, en la actualidad la misma se encuentra en normales condiciones, cuenta con señalización a lo largo de la vía, tanto vertical como horizontal, señales de velocidad permitida, de prohibido parquear, los andenes correspondientes, señal de glorieta en la intersección con la variante Mamonal, señales de paso peatonal, entre otras.

De igual manera se acreditó que, a la altura de la ciudadela India Catalina, se observan señales de cruce peatonal, de riesgo de accidente, señales horizontales de peatón, defensas metálicas al costado de las vías y resaltos para el control de velocidad⁵⁸. Adicionalmente, se evidenció que está construido un puente peatonal en la entrada de la Urbanización India Catalina, con su debida señalización, división de carriles y andenes al lado y lado de la vía⁵⁹.

La zona de intersección con la variante Mamonal se encuentra debidamente señalizada, con señales reflectivas, que indican las precauciones que se deben adoptar para transitar por ese lugar⁶⁰.

⁵⁸ Informe de señalización rendido por el concesionario Autopistas del Sol, visible a folios 1129 – 1157.

⁵⁹ Información que puede ser consultada en https://www.google.com/maps/@10,4110937,-75,4447172,3a,75y,235,22h,87.43t/data=!3m7!1e1!3m5!1st6Cv5-dGLmxzeO1rod0glw!2e0!6s%2F%2Fgeo3.ggpht.com%2Fcbk%3Fpanoid%3Dt6Cv5-dGLmxzeO1rod0glw%26output%3Dthumbnail%26cb_client%3Dmaps_sv.tactile.gps%26thumb%3D2%26w%3D203%26h%3D100%26yaw%3D58.743042%26pitch%3D0%26thumbfov%3D100!7i13312!8i6656

⁶⁰ <https://www.google.com/maps/@10,4076067,-75,4490374,3a,75y,218.55h,96.9t/data=!3m6!1e1!3m4!1sZx36pkch5ByVAVmRIRoKSw!2e0!7i13312!8i6656>





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

- Desde el año 2006, la Urbanización Ciudadela La India Catalina cuenta con rutas de transporte público, como se probó a través de la fotocopia del Decreto No. 0095 de enero de 2006, por medio del cual, la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias modificó el artículo primero de la Resolución 2286 del 13 de diciembre de 1991, ampliando el recorrido de la ruta 32 de transporte público hasta ese lugar.
- La mencionada vía fue objeto de trabajos desarrollados por el concesionario, para la construcción de la doble calzada y en general, mejorar las condiciones de movilidad.

De todo lo anterior, se concluye que, no se acreditó en el caso concreto la vulneración a los derechos colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, y al acceso, prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, toda vez que, no cumplió la parte actora con la carga de demostrar los hechos constitutivos de la vulneración que alega, que fueron en síntesis: (i) deficiencias en el servicio de alumbrado público en la vía La Cordialidad a la altura de la Urbanización Ciudadela India Catalina; (ii) indebida señalización de las vías, falta de semáforos, andenes y pasos peatonales; (iii) aumento en la accidentalidad como consecuencia de las dos circunstancias anteriores.

Aunado a lo anterior, se pudo evidenciar que durante la construcción de la infraestructura vial de doble calzada en la Carretera La Cordialidad, se llevó a cabo por parte del concesionario la señalización y demarcación vial como cebras y otros pasos peatonales, reductores de velocidad, puentes peatonales entre las calzadas aledañas a zonas residenciales o urbanizaciones del sector, manteniéndose las condiciones de seguridad en la vía, lo cual permite brindar mayor seguridad al peatón que se desplaza en esta zona, como lo exige el contrato de concesión. De acuerdo con el informe rendido por la Policía Nacional, si bien, de manera esporádica se han presentado accidentes en la vía, no dan cuenta de un aumento considerable de la accidentalidad y han obedecido en su mayoría, a causas atribuibles a los mismos conductores, pero no a la poca iluminación o falta de señales de prevención.

Con ocasión de los mismos se presentaron algunas perturbaciones en el servicio de alumbrado público, como lo reconoció el mismo representante legal del consorcio en respuesta a una petición presentada por el gerente de una estación de servicio, sin embargo, esa sola circunstancia no permite afirmar que se haya visto amenazada la seguridad pública, entendida esta como la seguridad de los conductores y transeúntes.

De acuerdo con el reporte de accidentalidad presentado por la Policía Nacional, si bien, en un lapso de cinco años, aproximadamente, se





1478

Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

presentaron 49 accidentes, es decir un promedio de 9 accidentes por año, de los cuales, dos de ellos se atribuyeron a la ausencia o irregular señalización en la vía, siendo la mayoría de las causas externas, como conducir con exceso de velocidad, adelantar en zonas prohibidas y en general, violación de las normas de tránsito. Por lo tanto, no es dable afirmar que se ha presentado una alta accidentalidad en la vía y mucho menos, que ello se deba al estado del servicio de alumbrado público o de señalización de las vías.

En virtud de lo anterior, la Sala llega a la conclusión que se deben negar las pretensiones de la demanda en lo concerniente a los derechos colectivos al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la seguridad pública, por no resultar acreditados los supuestos de hecho de las pretensiones planteadas en esta acción popular.

7.3. Del comité de verificación

Por último, para garantizar el ejercicio efectivo y oportuno de los derechos constitucionales de las comunidades aledañas a la vía Cordialidad, especialmente a la altura de la Urbanización Ciudadela India Catalina, la Sala encuentra necesario que, de conformidad con el artículo 34 de la ley 472 de 1998, se conforme un Comité para la verificación del cumplimiento de las órdenes emitidas por esta Corporación, el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo de Bolívar a través de la Magistrada Ponente, quien lo presidirá; por la demandante; un representante del Distrito de Cartagena y uno de la Concesión de Alumbrado Público y por el Ministerio Público.

8. Condena en costas

El Consejo de Estado, a través de una sentencia de unificación⁶¹, señaló que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada. Ello siempre que la sentencia resulte favorable a las pretensiones protectoras de los derechos colectivos.

Se manifestó que hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya obrado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 *ibídem*.

Igualmente, precisó que solo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó

⁶¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial No. 27, sentencia de revisión-Acción Popular- del 6 de agosto de 2019, radicado No. 15001333300720170003601.





Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

Conforme la posición jurisprudencial que se cita, la Sala no condenará en costas ni multa a la entidad demandada, al haberse concedido parcialmente las pretensiones, al no evidenciar en su actuar comportamientos temerarios o de mala fe.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA respecto del Ministerio de Transporte, INVIAS, Agencia Nacional de Infraestructura, Sociedad Autopistas del Sol S.A., Electricaribe S.A. E.S.P. y el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte Distrital –DATT-, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR VULNERADO por parte del Distrito de Cartagena de Indias y la Unión Temporal ISM S.A. – Electroconstrucciones Ltda., responsable de la Concesión de Alumbrado Público de Cartagena, el derecho colectivo al acceso, prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos de las comunidades aledañas a la vía la Cordialidad a la altura de la Urbanización Ciudadela India Catalina, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior y como medidas afirmativas de protección, **ORDENAR:**

- a) El Distrito de Cartagena de Indias, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, deberá realizar las gestiones administrativas y presupuestales que sean necesarias para la instalación del alumbrado público en la vía la Cordialidad a la altura de la Urbanización Ciudadela India Catalina, incluyendo la intersección variante de Mamonal- Carretera La Cordialidad.
- b) La Unión Temporal ISM S.A. – Electroconstrucciones Ltda., responsable de la Concesión de Alumbrado Público de Cartagena, deberá desarrollar las gestiones técnicas y administrativas que sean de su



1479



Radicado: 13001-23-31-000-2011-00220-00

competencia, para determinar el número de postes y luminarias que sean necesarios para la prestación eficiente del servicio de alumbrado público en la zona objeto de la presente acción popular, para lo cual, tendrá un término máximo de tres (3) meses, contados a partir del vencimiento del término anterior otorgado al Distrito de Cartagena.

c) Una vez cumplido lo anterior y fenecido el término de seis (6) meses antes indicado, las dos entidades procederán de manera coordinada y dentro del ámbito de sus competencias, a instalar las redes y luminarias de alumbrado público en la referida zona, de tal manera que al cabo de doce (12) meses en total, se preste de manera efectiva el servicio de alumbrado público en la zona.

CUARTO: CONFORMAR un Comité para la verificación del cumplimiento de lo decidido, el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo de Bolívar a través de la Magistrada Ponente, quién lo presidirá; por la demandante; un representante del Distrito de Cartagena y uno de la Concesión de Alumbrado Público y por el Ministerio Público, de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes harán seguimiento a lo ordenado en el fallo e informarán sobre las acciones que se adopten y ejecuten.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la acción popular, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: Sin condena en costas.

SÉPTIMO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el Sistema Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Asepte con permiso
MOISÉS DE JESÚS RODRIGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS