

## **ACCION POPULAR - Supuestos sustanciales de procedencia**

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

## **DISCAPACITADOS - Regulación constitucional y legal; adecuación, diseño y construcción del complejo vial**

En orden a resolver lo pertinente, se tiene que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, le corresponde al Estado proteger especialmente a aquellas personas que por su condición física, mental y/o sensorial se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, así como adelantar una política de prevención, rehabilitación e integración social para las personas con discapacidad física, sensorial y síquica, a quienes prestará la atención especializada que requieran. En desarrollo de esos preceptos constitucionales, el Congreso de la República expidió la Ley 361 de 1997<sup>1</sup>, “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”. Conforme al párrafo único del artículo 43 de esta ley, los espacios y ambientes descritos en los artículos siguientes de la misma, deberán adecuarse, diseñarse y construirse de manera que se facilite el acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación. En ese orden, en el artículo 55 ibídem, se prevé que: “En todo complejo vial y/o medio de transporte masivo, incluidos los puentes peatonales, túneles o estaciones que se construyan en el territorio nacional, se deberá facilitar la circulación de las personas a que se refiere la presente ley, planeando e instalando rampas o elevadores con acabados de material antideslizante que permitan movilizarse de un lugar a otro y deberán contar con la señalización respectiva.”

## **PUENTE PEATONAL EN MUNICIPIO DE DAGUA - Requisitos para discapacitados a cargo del Invias que lo construyó / DISCAPACITADOS - Adecuación de puentes peatonales en Municipio de Dagua a cargo del Invias**

No obstante lo anterior, se observa también con claridad que el municipio de Dagua no construyó los puentes peatonales ubicados en la cabecera municipal y a la altura del corregimiento El Palmar, siendo ejecutada dicha obra exclusivamente por el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, quien para el efecto suscribió la orden de servicios núm. 0746 del 30 de noviembre de 1999. En tal sentido, se estima por esta Corporación que dicho Instituto, como responsable de la construcción de los puentes peatonales, era directamente el llamado a cumplir las exigencias de la Ley 361 de 1997 en la ejecución de dicha obra de infraestructura vial con miras a facilitar la circulación de las personas a que se refiere dicha ley. En efecto, le asiste razón en su censura al municipio demandado cuando afirma que no le es exigible cumplir una normativa que debió ser observada por el INVIAS cuando construyó los puentes peatonales. Aunque el INVIAS aduce que legalmente no le corresponde la construcción de puentes peatonales, lo cierto es que asumió de hecho el ejercicio de la referida función, y en desarrollo de la misma debió

---

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 42.978, de 11 de febrero de 1997.

observar la normativa que rige la materia, para así garantizar el derecho colectivo a la seguridad pública, el cual resulta amenazado con su conducta omisiva, más aun si se tiene en cuenta que en este caso se trata de una vía del orden nacional, que por sus características es transitada por vehículos de alto tonelaje. Además, debe precisarse que cuando una entidad pública asume el ejercicio de una función administrativa, incluida la prestación de un servicio público que no le ha sido asignado legalmente, debe hacerlo en forma idónea, eficiente y eficaz: es idóneo dicho ejercicio, cuando la función se cumple siguiendo los presupuestos jurídicos y técnicos establecidos; eficiente, cuando en el desarrollo de la función administrativa se utilizan los menores recursos y en la forma más adecuada y conveniente y, es eficaz, cuando el ejercicio de dicha función permite alcanzar la finalidad prevista por la ley. En el presente asunto, se repite, el INVIAS asumió directamente la construcción de dos puentes peatonales en una vía nacional, en su paso por el municipio de Dagua, pero no atendió los requerimientos legales relativos a la protección de los derechos de las personas con capacidad de movilidad reducida.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de octubre de dos mil siete (2007)

**Radicación número: 76001-23-31-000-2005-00126-01(AP)**

**Actor: OMAR VEGA ESCOBAR**

**Demandado: MUNICIPIO DE DAGUA – VALLE DEL CAUCA**

**Referencia: APELACION SENTENCIA. ACCION POPULAR**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de la Dagua (Valle) contra la sentencia del 13 de diciembre de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por la cual se declaró probada la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva propuesta por el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, y accedió a las pretensiones de la demanda.

#### **I.- LA DEMANDA**

##### **1. Las pretensiones**

El **21 de enero de 2004**, el ciudadano **OMAR VEGA ESCOBAR** promovió demanda en ejercicio de la acción popular contra el Municipio de Dagua (Valle), en defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, con el fin de que se adoptaran las siguientes disposiciones:

***“Primera.** Que se declare que EL MUNICIPIO DE DAGUA, representado por su Alcalde OMAR GARCÍA, o por quien haga sus veces, ha omitido las exigencias legales estipuladas por la Ley 361 de 1997, más concretamente en su Art. 55, implicando con ello una amenaza para las personas con limitaciones físicas, los ancianos, menores de edad, los transeúntes ocasionales y los vecinos del lugar.*

***Segunda.** Que de acuerdo con la pretensión anterior, se ordene a EL MUNICIPIO DE DAGUA, representado por su Alcalde OMAR GARCÍA, o por quien haga sus veces, en forma inmediata en las instalaciones o puentes estipulados en esta Acción popular, la Construcción de las Rampas tal como lo estipula la Ley, a fin de evitar riesgos inminentes de las personas con limitaciones Físicas como de los ancianos, menores de edad, los transeúntes ocasionales y los vecinos del lugar.*

***Tercera.** Que EL MUNICIPIO DE DAGUA acate inmediatamente la orden que su despacho le imparta y, según lo dispone el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, se ordene un incentivo de 150 salarios mínimos mensuales en la sentencia que se profiera en el proceso para el Accionante (sic).” (fl. 15 - negrillas y mayúsculas sostenidas del texto original).*

## **2. Los hechos:**

Como sustento fáctico de la acción se exponen, en síntesis, los siguientes:

En el Municipio de Dagua hay dos puentes ubicados, uno frente al parque, y otro a la altura del sitio denominado El Palmar en la Autopista Simón Bolívar, vía a Buenaventura, los cuales carecen de rampas o elevadores que faciliten la circulación de las personas con limitaciones físicas, tal como lo ordena la Ley 361 de 1997; así mismo, carecen de la señalización respectiva de acuerdo con lo estipulado por esa misma ley, cuyas previsiones no han sido tenidas en cuenta por el municipio demandado.

## **II.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**II.1 El Municipio de Dagua**, actuando a través de apoderado judicial, contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de sus pretensiones, con apoyo en las siguientes razones de defensa:

1.- Expresó que la carretera en la que se encuentran ubicados los puentes peatonales objeto de debate es de nivel nacional y que, en consecuencia, los mismos están a cargo del Instituto Nacional de Vías - INVIAS, siendo por ello a dicha entidad a quien le corresponde dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 361 de 1997, para garantizar el acceso, libre tránsito o circulación de las personas con movilidad reducida.

2.- Señaló que, no obstante, ha determinado buscar conjuntamente con el INVIAS lograr unos acuerdos con el fin de dar cumplimiento a lo señalado en dicha ley, constituyendo la propuesta del municipio la adopción de las siguientes soluciones:

- Acordar con el INVIAS técnicamente qué tipo de reductores de velocidad se instalarán en las aproximaciones de los puentes, con el fin de permitir el tránsito seguro de las personas con limitaciones y discapacidades.

- Implementar de acuerdo a los requerimientos técnicos la señalización en lugares aledaños a los puentes peatonales que permita la circulación de las personas con movilidad reducida, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad.

- Solicitar a los colegios de educación media, asociaciones sin ánimo de lucro y asociaciones de jubilados, que designen una persona para que sea capacitada por el INVIAS u otra entidad especializada en el tema, para que durante diez horas al día durante toda la semana dirijan el tránsito con el fin de facilitar el paso de las personas a que se refiere la Ley 361 de 1997; o que se implemente la semaforización, de tal manera que se permita la suspensión del tránsito vehicular y puedan en consecuencia desplazarse de manera segura las personas limitadas y discapacitadas.

- Enviar oficios a las empresas transportadoras para que sus vehículos transiten a

baja velocidad o cedan la vía a los limitados o discapacitados en las zonas aledañas a los puentes de la cabecera municipal y del corregimiento del Palmar.

- Dar a conocer estas acciones por la radio comunitaria de la Región (León Estéreo).

3.- Precisó, así mismo, que de la normativa contenida en los artículos 43 y 55 de la Ley 361 de 1997 se deriva que las acciones que allí se enumeran son a título enunciativo, por lo que cualquier acción o procedimiento encaminado a brindar la posibilidad de acceso, libre tránsito o circulación a las personas con movilidad reducida, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad, es válida, siempre y cuando produzca el resultado esperado.

4.- Advirtió que fue el INVIAS el que mediante una orden de servicio contrató la construcción de los puentes peatonales del corregimiento del Palmar y de la cabecera municipal (O.S. No. 0746 de 1999), y que por lo tanto, es claro que esta entidad debió haberse ceñido a lo establecido en la Ley 361 de 1997.

5.- En ese orden, fundado en las anteriores consideraciones, el municipio de Dagua propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de responsabilidad.

**II.2 EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS**, vinculado al proceso en calidad de llamado en garantía, mediante auto del 1º de marzo de 2005, contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de sus pretensiones, por las siguientes razones:

1.- Afirmó que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 del Decreto 2171 de 1992 al INVIAS le compete ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructural vía a cargo de la Nación en lo que se refiera a carreteras, y que según el artículo 54.2 ibídem, para el cumplimiento de sus funciones no puede en forma unilateral decidir sobre los proyectos tendientes a los planes, programas y proyectos de construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, y demás obras que requiera la infraestructura vial de su competencia, sino que debe hacerlo conjuntamente con el Ministerio de Transporte.

2.- Precisó que no está dentro de sus funciones la construcción de puentes peatonales, pero que por solicitud del municipio de Dagua construyó los puentes objeto de los hechos de la demanda, en consideración a la crisis económica afrontada por esa entidad territorial para la época en que formuló la petición al INVIAS.

3.- Advirtió que la construcción de los puentes peatonales está contemplada en el Plan de Desarrollo del Municipio de Dagua, sancionado mediante el Acuerdo Municipal núm. 014 de 1998, por ser un asunto de su competencia.

4.- Señaló que el Instituto Nacional de Vías construyó los puentes materia de esta acción, de conformidad con los siguientes antecedentes:

- Por oficio DRV-01240 de 1998 (11 de junio) la Regional Valle del INVIAS le contesta a la Alcaldesa que el Instituto viene implementando a nivel nacional el programa para la reducción de accidentes PARE, y que se está estudiando la posibilidad de construir un puente peatonal en la vereda El Vergel que facilite el cruce de la vía a las estudiantes de la Escuela Francisco de Paula Santander, a la altura del PR29+650 de la carretera Cali – Loboguerrero.

- Por oficio del 7 de septiembre de 1999 la alcaldesa del municipio de Dagua informa a la Regional Valle sobre la decisión tomada por la Administración Municipal, previa consulta a la comunidad, de ubicar el puente de la cabecera municipal en el cruce de la calle 10 con carrera 20 en la vía al mar, por ser la más transitada.

- Por oficio 663 de septiembre de 1993 la Directora Regional del INVIAS contestó el referido oficio, señalándole al municipio que procedería a constatar los diseños teniendo en cuenta la calle 10 como sitio de localización de la estructura, dejando en claro que este sitio obligaría al municipio a dejar en su sola vía la calle 10 en las cuadras aledañas a la carretera Cali– Loboguerrero, ya que por limitaciones en el espacio los accesos al puente peatonal ocuparían media calzada.

- Por oficio del 30 de septiembre de 1999, la Alcaldesa Municipal, el Director de Planeación, el Director del Tránsito y el Ingeniero de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Dagua informaron al INVIAS que después de un estudio

previo realizado por el municipio se determinó la construcción del puente efectivamente sobre la carrera 20 con calle 10, pero utilizando zona verde del parque Ricaurte y parte de la berma de la vía Cali – Buenaventura, es decir, que no se construiría utilizando parte del carril de la calle 10 como se había propuesto inicialmente.

- La Subdirección de Concesión del Instituto suscribió con el Ingeniero Oscar Guillermo Becerra el contrato 0746 de 1999 (10 de noviembre), cuyo objeto es la construcción del puente peatonal y su diseño, en la carretera Cali – Loboguerrero, en el paso por Dagua PRA47+300, por un valor de \$69.567.900.00 incluido IVA, contrato éste que fue ampliado en su plazo por cuanto se hizo necesario instalar redes eléctricas y también por motivos de orden publico.

- El Jefe de Planeación del Municipio mediante oficio 027 L.H.BA. de 2000 (2 de febrero) solicitó al Jefe de Redes Zona Centro la movilización o prolongación de altura en las redes eléctricas ubicadas sobre la carrera 20 entre calles 9 y 10, lugar donde se está llevando a cabo la construcción del puente peatonal.

- Mediante oficio 047 L.H.B.A de 2000 (15 de febrero) la Alcaldesa del Municipio y el Jefe de Planeación Municipal reiteraron al Jefe de la Zona Centro el traslado de postes ubicados en la carrera 20 entre calles 9 y 10 donde se construye el puente peatonal, informándole que: “la construcción de los puentes está contemplada en el Plan de Desarrollo del Municipio de Dagua, sancionado mediante Acuerdo 014 de 1998. Informa que la instalación de los puentes es una solución a necesidades sentidas por la comunidad por el Comité Local de Atención de Desastres del Municipio.”

5.- Indicó, de otro lado, que según lo dispuesto en el artículo 106 del Código de Tránsito Terrestre, en las vías urbanas las velocidades máximas serán de 60 kilómetros por hora, excepto cuando las autoridades competentes por medio de señales indiquen velocidades distintas, razón por la cual el Municipio de Dagua, a través del Secretario de Tránsito, puede regular la velocidad en la zona urbana atravesada por la vía nacional en 30 kilómetros por hora.

6.- Advirtió que para la construcción de obras publicas en las carreteras nacionales se debe contar con la aprobación del Departamento Nacional de Planeación, quien a través de un programa denominado “FICHA BEPIN”, relacionado con proyectos

de seguridad vial, señala las obras correspondientes y asigna los recursos necesarios.

7.- Así mismo, precisó que por mandato legal la construcción de rampas en un puente peatonal por parte del municipio de Dagua requiere el cumplimiento de un procedimiento previo, en el que se contempla un estudio técnico y de factibilidad para establecer el flujo peatonal, necesidades insatisfechas y otros aspectos, así como la existencia de rubros presupuestales correspondientes a la vigencia fiscal respectiva, sin lo cual no es posible ejecutar una obra.

8.- Advirtió que el hecho de que el INVIAS construyera los puentes peatonales, que debió construir el municipio de Dagua, no lo obliga a su mantenimiento y conservación, pues ello es competencia de dicha entidad territorial.

9.- Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, reiterando que no está dentro de sus competencias la construcción de puentes peatonales, y que los puentes objeto de esta demanda se encuentran en predios del Municipio de Dagua.

### **III.- LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

Atendiendo a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el Despacho sustanciador convocó a las partes a audiencia de pacto de cumplimiento para el 3 de agosto de 2005, la cual se declaró fallida por cuanto no se logró una fórmula de acuerdo entre las partes.

### **IV.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **1.- La parte actora:**

No intervino en esta etapa del proceso.

#### **2.- La parte demandada:**

Las entidades demandadas reiteraron los argumentos de defensa expuestos en sus escritos de contestación de la demanda.

## V.- LA PROVIDENCIA APELADA

Surtido el trámite de rigor, se profirió la sentencia apelada, en la cual *a quo* luego de reseñar la actuación procesal llevada a cabo y a las pruebas obrantes en el expediente, declaró probadas las excepciones propuestas por el INVIAS, e igualmente declaró la omisión del municipio demandado en el cumplimiento de las exigencias legales contenidas en la Ley 361 de 1997, sobre accesibilidad de las personas con limitaciones físicas al mobiliario urbano de carácter público, condenándolo en consecuencia a que en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, realice la construcción de las rampas a las que se refiere la citada ley, en los puentes peatonales ubicados en dicho municipio: el primero, en la autopista Simón Bolívar, vía Buenaventura, y el segundo, a la altura del Corregimiento El Palmar.

Así mismo, exoneró de responsabilidad en este asunto al Instituto Nacional de Vías, y concedió al actor un incentivo económico en cuantía equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, suma ésta a cargo del municipio demandado.

Señaló que vistas las fotografías allegadas al expediente, se advierte que los puentes objeto de esta demanda no cumplen con los requisitos de accesibilidad de que trata la Ley 361 de 1997.

Precisó que los puentes peatonales objeto de debate están ubicados en jurisdicción del Municipio de Dagua, y que conforme al Acuerdo Municipal 014 de 1998, que contiene el Plan de Desarrollo de dicho municipio, en su Capítulo III sobre Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, artículo 16, sobre mejoramiento de la infraestructura vial tanto urbana como rural, se establece dentro de las metas o propósitos del municipio la construcción de dos puentes, uno urbano y otro rural, que corresponden a los puentes materia de este asunto.

Indicó, así mismo, que conforme al artículo 20 de dicho Acuerdo Municipal, al municipio le corresponde mantener y rehabilitar las vías en el área urbana y rural y construir las obras necesarias para su protección.

Advirtió que pese a que la construcción de los puentes peatonales cuestionados fue contratada por el INVIAS, según se desprende de las ordenes de servicio

obrantes en el expediente, la obra se realizó como una labor conjunta entre el municipio y dicho Instituto, tal como lo prueban los oficios y comunicados vistos en el proceso, estando dicha obra en todo caso a cargo del municipio, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Municipal.

Concluyó, en ese orden, que deben declararse probadas las excepciones formuladas por el INVIAS, al no ser de su competencia el manejo de los puentes peatonales objeto de esta acción, por encontrarse éstos en jurisdicción del municipio de Dagua y estar incluidos en el Plan de Desarrollo de esa municipalidad.

Reiteró, que la construcción de los puentes no cumple con los requisitos que establece la Ley 361 de 1997 para facilitar la accesibilidad de las personas con limitaciones físicas, lo que pone en peligro los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y al goce del espacio público.

## **VI.- EL RECURSO**

Inconforme con la anterior decisión, el Municipio de Dagua la apeló con el fin de que sea revocada, argumentando, en síntesis, lo siguiente:

Advirtió que el INVIAS contrató la construcción y diseño de los puentes peatonales, hoy ubicados en la carretera nacional Cali – Buenaventura a la altura de PR 47 + 300, con el señor Omar Guillermo Becerra Hoyos, el 30 de noviembre de 1999, y que con la construcción de dichos puentes no se dio cumplimiento al artículo 3° de la Ley 80 de 1993, el cual establece que con la celebración de contratos y con la ejecución de los mismos las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, siendo uno de ellos establecido en la Ley 361 de 1997 (7 de febrero), consistente en facilitar la accesibilidad y movilidad a las personas con movilidad reducida.

Agregó que no puede predicarse del Municipio de Dagua Valle ninguna omisión porque el ente territorial no contrató, ni ejecutó, ni diseñó, ni realizó la interventoría de las construcciones de los puentes peatonales objeto de la presente acción popular y, consecuentemente, no se le puede condenar al pago del incentivo establecido en la ley, ni mucho menos a la construcción de las rampas señaladas.

Señaló que las obras contratadas por el INVIAS hacen parte de la infraestructura vial a su cargo, por lo que son de su propiedad, pues se encuentran dentro del ancho de 30 metros de la zona utilizable para las carreteras nacionales de 1ª categoría según lo establecido por el Decreto 2720 de 1953; además, la construcción de las obras fue contratada por dicho ente y no fueron transferidas mediante ningún título traslativo del dominio al Municipio de Dagua.

Agregó que en el Plan de Desarrollo Municipal aprobado mediante Acuerdo Municipal núm. 014 de 1998 (17 de junio) se estableció en su capítulo III sobre medio ambiente y ordenamiento territorial como meta la construcción de los puentes peatonales, sin embargo éstos no fueron construidos por el ente territorial por encontrarse en grave situación económica, que dio lugar a que, conforme a la Ley 550 de 1999, se iniciara un acuerdo de reestructuración de pasivos, el cual se cumplirá hasta el año 2014; así mismo, señaló que el citado Acuerdo Municipal se encuentra derogado, en virtud del Acuerdo 028 de 11 de junio de 2001, por el cual se formuló el nuevo Plan de Desarrollo Municipal.

Concluyó que la obligación del municipio es la de mantener y rehabilitar las vías y puentes en el área urbana y rural y construir las obras necesarias para su protección, por lo que las actividades que se establecen en el Plan de Desarrollo Municipal se reducen a la conservación de la infraestructura vial a cargo del municipio de Dagua y no de la infraestructura que está a cargo de otro ente estatal.

## **VII.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1.- El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

**2.-** Con el ejercicio de la presente acción se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, los cuales se estiman vulnerados en razón a que en el Municipio de Dagua hay dos puentes ubicados, uno frente al parque, y otro a la altura del sitio denominado El Palmar en la Autopista Simón Bolívar, vía a Buenaventura, los cuales carecen de rampas o elevadores que faciliten la circulación de las personas con limitaciones físicas, así como de señalización, tal como lo ordena la Ley 361 de 1997.

En ese contexto, solicita el actor que se ordene al municipio demandado la construcción de rampas en los citados puentes, tal como lo ordena la ley, con el fin de evitar riesgos inminentes de las personas con limitaciones físicas.

**3.-** El *a quo* en la sentencia impugnada declaró probadas las excepciones propuestas por el INVIAS, e igualmente declaró la omisión del municipio demandado en el cumplimiento de las exigencias legales contenidas en la Ley 361 de 1997, sobre accesibilidad de las personas con limitaciones físicas al mobiliario urbano de carácter público, condenándolo en consecuencia a que en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, realice la construcción de las rampas a las que se refiere la citada ley, en los puentes peatonales ubicados en dicho municipio: el primero, en la autopista Simón Bolívar, vía Buenaventura, y el segundo, a la altura del Corregimiento El Palmar.

Así mismo, exoneró de responsabilidad en este asunto al Instituto Nacional de Vías, y concedió al actor un incentivo económico en cuantía equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, suma ésta a cargo del municipio demandado.

4.- En orden a resolver lo pertinente, se tiene que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, le corresponde al Estado proteger especialmente a aquellas personas que por su condición física, mental y/o sensorial se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, así como adelantar una política de prevención, rehabilitación e integración social para las personas con discapacidad física, sensorial y síquica, a quienes prestará la atención especializada que requieran.

5.- En desarrollo de esos preceptos constitucionales, el Congreso de la República expidió la Ley 361 de 1997<sup>2</sup>, *“Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”*.

En lo que atañe especialmente a este asunto, el Título III de la Ley 361 de 1997 establece las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad; a través de ellas se busca suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada; lo dispuesto en dicho título se aplica así mismo a los medios de transporte e instalaciones complementarias de los mismos y a los medios de comunicación.

Conforme al párrafo único del artículo 43 de esta ley, los espacios y ambientes descritos en los artículos siguientes de la misma, deberán adecuarse, diseñarse y construirse de manera que se facilite el acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación.

En ese orden, en el artículo 55 ibídem, se prevé que: ***“En todo complejo vial y/o medio de transporte masivo, incluidos los puentes peatonales, túneles o estaciones que se construyan en el territorio nacional, se deberá facilitar la circulación de las personas a que se refiere la presente ley, planeando e instalando rampas o elevadores con acabados de material antideslizante que permitan movilizarse de un lugar a otro y deberán contar con la señalización respectiva.”***

---

<sup>2</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 42.978, de 11 de febrero de 1997.

6.- En el presente asunto, según dan cuenta las pruebas que obran en el expediente, se construyeron dos puentes peatonales en el municipio de Dagua (Valle), uno, en la cabecera municipal, y otro, a la altura del corregimiento el Palmar, en la Autopista Simón Bolívar, vía a Buenaventura, los cuales carecen de rampas o elevadores que permitan la movilización de personas con limitaciones físicas, así como de señalización, tal como lo ordena la Ley 361 de 1997.

En efecto, así se aprecia claramente en el registro fotográfico acompañado con la demanda, prueba documental ésta que no fue tachada de falsa por las entidades demandadas. (fls. 1 a 6)

7.- Ahora bien, encuentra la Sala que ciertamente en el artículo 16 del Acuerdo Municipal núm. 014 de 1998 *“Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del Municipio de Dagua – Valle del Cauca”*, se estableció como meta dentro del “objetivo específico: mejoramiento de la infraestructura vial tanto urbano como rural”, la construcción de dos puentes (urbano y rural), y que conforme al artículo 20 de dicho acto, una de las estrategias de infraestructura vial y de transporte del municipio, es mantener y rehabilitar las vías y puentes en el área urbana y rural y construir las obras necesarias para su protección. (fls. 81 a 109).

Así mismo, se advierte en el expediente que el municipio de Dagua realizó gestiones ante el INVIAS para la construcción de los puentes peatonales que son objeto de esta acción, debido a que por su situación financiera no podía atender directamente dicha obra; de ello dan cuenta los oficios radicados ante esa entidad los días 31 de mayo, y 7, 20 y 30 de septiembre, todos de 1999. (fls. 71, 73, 74 y 221)

8.- No obstante lo anterior, se observa también con claridad que el municipio de Dagua no construyó los puentes peatonales ubicados en la cabecera municipal y a la altura del corregimiento El Palmar, siendo ejecutada dicha obra exclusivamente por el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, quien para el efecto suscribió la orden de servicios núm. 0746 del 30 de noviembre de 1999. (fls. 28 a 37)

En tal sentido, se estima por esta Corporación que dicho Instituto, como **responsable de la construcción** de los puentes peatonales, era directamente el

llamado a cumplir las exigencias de la Ley 361 de 1997 en la ejecución de dicha obra de infraestructura vial con miras a facilitar la circulación de las personas a que se refiere dicha ley.

En efecto, le asiste razón en su censura al municipio demandado cuando afirma que no le es exigible cumplir una normativa que debió ser observada por el INVIAS cuando construyó los puentes peatonales.

Aunque el INVIAS aduce que legalmente no le corresponde la construcción de puentes peatonales, lo cierto es que asumió de hecho el ejercicio de la referida función, y en desarrollo de la misma debió observar la normativa que rige la materia, para así garantizar el derecho colectivo a la seguridad pública, el cual resulta amenazado con su conducta omisiva, más aun si se tiene en cuenta que en este caso se trata de una vía del orden nacional, que por sus características es transitada por vehículos de alto tonelaje.

Además, debe precisarse que cuando una entidad pública asume el ejercicio de una función administrativa, incluida la prestación de un servicio público que no le ha sido asignado legalmente, debe hacerlo en forma idónea, eficiente y eficaz: es idóneo dicho ejercicio, cuando la función se cumple siguiendo los presupuestos jurídicos y técnicos establecidos; eficiente, cuando en el desarrollo de la función administrativa se utilizan los menores recursos y en la forma más adecuada y conveniente y, es eficaz, cuando el ejercicio de dicha función permite alcanzar la finalidad prevista por la ley.

En el presente asunto, se repite, el INVIAS asumió directamente la construcción de dos puentes peatonales en una vía nacional, en su paso por el municipio de Dagua, pero no atendió los requerimientos legales relativos a la protección de los derechos de las personas con capacidad de movilidad reducida.

**9.-** Debe puntualizar la Sala que el hecho de que el municipio haya incluido como meta dentro de su Plan de Desarrollo la construcción de dos puentes y que haya gestionado ante el INVIAS la construcción de los mismos, no la convierte en responsable por la omisión de esta entidad pública, pues cuando ésta asumió la ejecución de dicha obra debió cumplir con las exigencias que le imponía la ley, sin que fuera suficiente la construcción de los puentes peatonales en la forma en que se hizo, es decir, no asegurando la movilidad y la fácil circulación para las

personas con limitaciones, bien sea a través de rampas o de elevadores o a través de otro mecanismos en la infraestructura vial que permitieran cumplir con tal propósito.

En consecuencia, como no existe omisión que se atribuye al municipio demandado, sino directamente al INVIAS, la Sala revocará el fallo apelado, para en su lugar ordenar a dicha entidad que realice los estudios técnicos pertinentes que permitan establecer la viabilidad o no de construir rampas en los puentes peatonales que construyó en la vía Cali – Loboguerrero, a la altura del municipio de Dagua, así como otras alternativas técnicas que garanticen el tránsito seguro por la citada vía de las personas a que se refiere la Ley 361 de 1997; para dicho estudio se le concede un plazo de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia. La construcción de las obras o la adopción de las medidas técnicas pertinentes deberá realizarse, en todo caso, en un término no mayor de seis (6) meses contados a partir del vencimiento del primer término señalado.

La condena al pago del incentivo se señalará también a cargo del Instituto Nacional de Vías.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A:**

**PRIMERO: REVÓCANSE** los ordinales 1º a 5º y 7º de la parte resolutive de la sentencia apelada y, en su lugar, **ORDÉNASE** al Instituto Nacional de Vías – INVIAS realizar los estudios técnicos pertinentes que permitan establecer la viabilidad o no de construir rampas en los puentes peatonales que construyó en la vía Cali – Loboguerrero, a la altura del municipio de Dagua, así como otras alternativas técnicas que garanticen el tránsito seguro por la citada vía de las personas a que se refiere la Ley 361 de 1997; para dicho estudio se le concede un plazo de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia. La construcción de las obras o la adopción de las medidas técnicas pertinentes deberá realizarse, en todo caso, en un término no mayor de seis (6) meses contados a partir del vencimiento del primer término señalado.

Así mismo, **CONDÉNASE** al Instituto Nacional de Vías – INVIAS a pagar al actor, a título de incentivo económico, una suma equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**SEGUNDO: CONFÍRMANSE** los demás ordinales de la parte resolutive del fallo apelado.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 18 de octubre de 2007.

**MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN**  
Presidenta

**CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

**MARCO ANTONIO VELILLA M.**