



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
DUITAMA

Duitama, once (11) de mayo de dos mil veintidós (2022)

MEDIO DE CONTROL: POPULAR

DEMANDANTE: LUIS CARLOS TORRES PUERTO

DEMANDADO: MUNICIPIO DE DUITAMA- SECRETARIA DE TRÁNSITO Y
TRANSPORTES- DE DUITAMA e INVIAS

VINCULADO: CONSORCIO ADMIVIAL JI

RADICACIÓN: 152383333003 2021 00043 00

I. MEDIO DE CONTROL

1. Procede el Despacho a proferir decisión de fondo, dentro del proceso de acción popular iniciado por el ciudadano LUIS CARLOS TORRES PUERTO, en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad pública seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

II. ANTECEDENTES

Pretensiones de la demanda (f. 3-4, archivo 01_Demanda)

2. Pretende el accionante, previo a los trámites legales:

*“...se **ORDENE** a las accionadas la instalación inmediata de semáforos en la intersección descrita en los hechos de la presente demanda constitucional, como es el cruce para la salida al municipio de Santa Rosa de Viterbo con transversal 19 y siguientes de Duitama, adelante del Colegio Rafael Reyes de la Ciudad de Duitama, vía Duitama Santa Rosa de Viterbo y que también teniendo en cuenta dicho sentido –Duitama Santa Rosa de Viterbo- da acceso a la circunvalar del municipio de Duitama, esto es Avenida Circunvalar cruce vía Santa Rosa de Viterbo, así como la demarcación y visualización de las señales de tránsito de las calles, carreras, transversales y brindar seguridad a los que allí transitan y para que se dé cumplimiento a las normas de accesibilidad al espacio público y el derecho a la libre circulación de las personas.”*

Fundamentos fácticos (f. 1- 3, archivo 01_Demanda)

3. Los hechos que cita la parte actora como fundamento de sus pretensiones son los que a continuación se resumen:

4. Aseguró, que como vecino de la carrera 18 No. 23 – 26 y carrera 18 No. 27 – 28 del Municipio de Duitama, a diario observa un alto índice de accidentalidad en la intersección y finalizando en el Colegio Rafael Reyes – Barrio la Paz, específicamente en el sector de la Transversal 19.

5. Mencionó, que el señor CARLOS ENRIQUE TORRES TOBITO el día 11 de diciembre de 2019, solicitó ante la SECRETARÍA DE TRÁNSITO DE DUITAMA, un informe sobre los

accidentes ocurridos en el sitio descrito anteriormente, añadiendo, que el 6 de enero de 2020, se dio respuesta a la petición en la que se señala que desde el año 2011, han existido 18 choques, 11 heridos, 12 daños y 2 muertos, debido a la falta de semaforización en dicho lugar.

6. Precisó que los cruces citados, por tener abundante flujo vehicular presentan gran cantidad de accidentes automovilísticos poniendo en peligro la seguridad y vida de los peatones, motociclistas y conductores que por allí transitan, dado que la zona no cuenta con señalización adecuada, para proteger la vida de los transeúntes, aunado, a que es una vía que conduce al norte del Departamento.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

7. Mediante providencia del 9 de abril de 2021, se dispuso inadmitir la demanda presentada en contra del MUNICIPIO DE DUITAMA- SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE e INVIAS, para que la misma fuera subsanada en los términos del literal f) del artículo 18 de la Ley 472 de 1998 y los numerales 7° y 8° del artículo 162 del CPACA, aplicable por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998. (f. 26-28, archivo 05_AutoInadmite).

8. Teniendo en cuenta que la demanda fue subsanada dentro del término legal (f.30-34, archivo 06_DemandanteAllegaSubsanacionDemanda), la misma fue admitida mediante auto del 22 de abril de 2021 (f. 36-38), además, se ordenó vincular de manera oficiosa al CONSORCIO ADMIVIAL JI, la providencia fue debidamente notificada a las partes (f. 36-45, archivos 08_AutoAdmiteDemanda, 09_NotificacionDemanda).

9. Por auto de fecha 3 de junio de 2021, se fijó como fecha para la diligencia de pacto de cumplimiento, para el día 5 de agosto del mismo año (f. 178-179, archivo 16_AutoFijaAudiencia), audiencia que se realizó en la fecha y hora indicada, la cual fue suspendida, a fin de que las Entidades accionadas a través de sus apoderados conjuntamente reconsideraran la posición adoptada por los comités técnicos de conciliación, para que se buscaran soluciones razonables y de tipo técnico que pudieran ser adoptadas, para ser presentadas en la continuación de la audiencia, en aras de proteger los derechos colectivos incoados en la demanda.(f.188-191archivo 19_ActaAudienciaPactoCumplimiento).

10. A través de auto del 12 de octubre de 2021, se fijó como fecha para la continuación de la audiencia de pacto de cumplimiento para el día 5 de noviembre de 2021¹, fecha en la cual se llevó a cabo la citada audiencia, en la cual las partes lograron el pacto de cumplimiento, no obstante, el Despacho en razón a las consideraciones expuestas por las partes, al interior de la diligencia, previo emitir sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento, requirió al comité de conciliación y defensa judicial del municipio de Duitama para que allegara información, así mismo, solicitó al CONSORCIO ADMIVIAL JI, para que remitiera un informe en el que se indicaran las acciones adelantadas por el Consorcio, para el mejoramiento de la capa asfáltica en la zona objeto de la acción popular, junto con el material fotográfico que lo soportara(f. 468-477, archivo 36_ActaContinuaciónPactoDeCumplimiento)

¹ F. 412- 413, archivo 32_AutoFijaAudiencia

11. Por medio de auto de fecha 19 de noviembre de 2021, se requirió al Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio de Duitama, para que allegara información requerida en audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 5 de noviembre de 2021(f.502-503, archivo 42_AutoRequiere)

12. Por auto de fecha 3 de diciembre de 2021, el Despacho dispuso improbar el pacto de cumplimiento acordado entre las partes en audiencia celebrada el 5 de noviembre de 2021, al advertir que no se garantizaban plenamente los derechos colectivos incoados en la demanda (f. 524- 537, archivo 47_AutoImpruebaConciliacion).

13. Mediante providencia del 18 de enero del año en curso, el Despacho dispuso abrir la etapa probatoria, por el término de veinte (20) días, de conformidad con el artículo 28 de la Ley 472 de 1998, y decretar las pruebas del proceso (f. 548-550, archivo 50_AutoDecretaPruebas).

14. Finalmente, mediante auto del 11 de marzo de 2022, se dio traslado para alegar de conclusión (f. 600, archivo 58_AutoCorreTraslado).

Razones de la Defensa

- **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS (f. 80-92, archivo 12_ContestacionDemandalnvias)**

15. Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, y mediante apoderada constituida para el efecto, el INVÍAS solicitó se denieguen las pretensiones formuladas, argumentado que no se han vulnerado los derechos invocados por el actor popular, ya que debe tenerse en cuenta que el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS de acuerdo con sus competencias no tiene a cargo la semaforización y demás objetos de la pretensión.

16. Propuso como medio exceptivo, que existe ausencia de responsabilidad, amenaza o vulneración de derechos colectivos por parte de INVÍAS, dado que, la Entidad ha adelantado a cabalidad las diferentes tareas a su cargo de acuerdo con sus competencias, como son entre otras, la práctica de visitas permanentes para establecer el estado y necesidades de las vías, y para tal fin cuenta con un contrato de administración vial, producto del cual se efectuó el reforzamiento de la señalización sobre la vía nacional en los puntos de referencia de la presente acción, con cargo al contrato 1160 de 2020 cuyo objeto consiste en: "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS Y SEÑALIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD VIAL EN VIAS A CARGO DEL INVÍAS EN JURISDICCIÓN DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ", en aras de garantizar la seguridad de sus usuarios.

17. Agregó, que existen además contratos de mantenimiento rutinario con los que también se atiende a diario el tramo de vía objeto de la acción, razón por la cual no puede endilgársele responsabilidad alguna, añadiendo, que con la señalización implementada, el INVÍAS ha garantizado desde su ámbito de competencia la efectividad de los derechos colectivos de los peatones y/o transeúntes y conductores sobre el paso nacional por el Municipio de Duitama.

- **MUNICIPIO DE DUITAMA (f.127-137, archivo 13_ContestacionDemandaDuitama)**

18. Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, y mediante apoderado constituido para el efecto, el Municipio accionado, precisó que no ha vulnerado los Derechos colectivos incoados en la presente acción.

19. Argumentó, que no es cierto que en el sector objeto de la acción, exista gran accidentalidad diaria, como lo señala el actor, en la media que 13 accidentes de tránsito ocurridos y registrados desde el año 2011 hasta el año 2020, no denotan el presunto riesgo manifestado por el accionante, por el contrario se trata de una cifra baja teniendo en cuenta el tráfico de esta vía de índole nacional, agregando, que la instalación de los dispositivos semafóricos en el sector, no pueden obedecer al criterio del accionante, si no a un estudio técnico detallado del sitio y de las condiciones de tránsito conforme a las normas establecidas.

20. Mencionó, que para efectos de verificar la existencia o no de una alta accidentalidad, el Secretario de tránsito y transporte del Municipio de Duitama a través del oficio STT-1060.41-0442-2021, remitió informe de accidentes de tránsito ocurridos en la zona objeto de la acción popular, desde el año 2011 hasta el año 2020, aclarando que a febrero de 2021 no se han presentado accidentes en el sector, información recopilada con base en los IPAT (Informe de accidentes de Tránsito) y con base en esta documental revisados cada uno de los accidentes presentados y conforme a la dirección o punto del accidente, se evidencia que en 10 años aproximadamente en la intersección de la avenida circunvalar con la salida a Santa Rosa de Viterbo donde se pretende la ubicación de los semáforos han ocurrido 13 accidentes, lo que da una media de 1 accidente anual.

21. Aseguró, que se evidencia de manera clara que la mencionada alta accidentalidad diaria del sector no existe, y por el contrario que hayan ocurrido 13 accidentes de tránsito en aproximadamente 10 años, es lo racional en un carretable de carácter nacional que comunica varios departamentos y municipios del país, como lo es la carretera central del norte y por el ejercicio de actividades de carácter riesgoso como lo es la conducción de vehículos automotores.

22. Finalmente solicitó, se condene en costas a la parte accionante, conforme a lo ordenado en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

- CONSORCIO ADMIVIAL JI (f. 169, archivo 14_ConsorcioAdmivialJIAllegaoficio)

23. El Representante Legal del Consorcio, aseguró, que el Consorcio es un contratista del Instituto Nacional de Vías, mediante contrato No. 2674 de 2019 cuyo objeto es la Administración vial de las carreteras nacionales a cargo del INVIAS dirección territorial Boyacá Modulo 4 Grupo 5.

24. Indicó, que, por la naturaleza del contrato, la administración vial recibe instrucción por parte del INVIAS para adelantar el apoyo en lo relacionado con visitas y respuesta a solicitudes de las comunidades vecinas del corredor vial a cargo, como en el presente caso, en el que la Administración dio respuesta al señor Luis Torres.

25. Concluyó, que teniendo en cuenta que no se trata de un contrato de concesión; el Consorcio ADMIVIAL JI, no tiene facultad para ordenar, ni decidir sobre la forma en la que se invierten los recursos del Instituto, es así que la entidad encargada de la contratación de las obras a ejecutar en dicho corredor vial, es directamente el INVÍAS, por lo tanto, solicitó se ordene el archivo de diligencias y se desvincule de la presente acción, por no ser competente para dar solución a la situación expuesta por el demandante.

Pacto especial de cumplimiento

26. Se adelantó la audiencia especial de pacto de cumplimiento el día 5 de noviembre de 2021², de conformidad con el artículo 27 de la ley 472 de 1998, en la cual las partes lograron el pacto de cumplimiento, no obstante, por medio de auto de fecha 3 de diciembre de 2021, el Despacho dispuso improbar el pacto de cumplimiento acordado entre las partes, entre otros al considerar que, con lo acordado no se pudo concluir que se cumpliera en su integridad con lo dispuesto por el inciso. 4º del art. 27 de la Ley 472 de 1998, toda vez, que a pesar que en principio resultaban razonables y proporcionales a las expectativas derivadas de la demanda, no se encontraban plenamente satisfechos y/o protegidos los derechos e intereses colectivos de las personas en condiciones de discapacidad, particularmente el derecho al acceso al goce del espacio público, en lo que corresponde al derecho que tienen estas personas de hacer uso de los pasos semafóricos (cebras) de forma segura y libre de cualquier tipo de obstáculo o barrera física, en las vías y espacios públicos objeto de la litis. (f. 524- 537, archivo 47_AutoImpruebaConciliacion.).

Alegatos de conclusión

- INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS (f. 612-616, archivo 60 _AlegatosInvias)

27. Manifestó, que reitera los argumentos planteados en la contestación de la demanda, indicando que, de acuerdo con el material probatorio aportado al proceso, está demostrado que el INVÍAS ha adelantado y continúa adelantando las actividades necesarias para garantizar la seguridad de los usuarios de la infraestructura a su cargo, según las competencias que le asisten, por lo que no está llamado a responder por las pretensiones formuladas por la parte accionante.

- MUNICIPIO DE DUITAMA (f.621-628, 61_AlegatosMpioDuitama)

28. Reiteró los planteamientos esbozados en la contestación de la demanda, indicando, que en el trámite de la Acción Popular de la referencia el Municipio de Duitama, por intermedio de la Secretaría de Tránsito y Transporte celebró contrato de Obra Pública COP-2021- 0001 cuyo objeto era el *"SUMINISTRO, INSTALACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MANTENIMIENTO Y PUESTA EN MARCHA DE SEMAFOROS CON TECNOLOGÍA LED, PARA LOS CRUCES VIALES DE LA CARRERA 42 CON AVENIDA CIRCUNVALAR ENTRADA A DUITAMA POR SECTOR HIGUERAS Y CIRCUNVALARCON CALLE 27 ENTRADA A DUITAMA POR SECTOR TÉCNICO RAFAEL REYES, DEL MUNICIPIO DE DUITAMA-BOYACÁ"* el cual se adjudicó mediante Resolución No. 917 de 13 de octubre de 2021 y se ejecutó dentro del trámite de la acción.

29. Indicó, que en la audiencia de Pacto de cumplimiento celebrada el 5 de noviembre de 2021 la parte accionante, manifestó pactar de cumplimiento, toda vez, que el cruce que buscaba fuera semaforizado correspondía al que era objeto del Contrato de Obra Pública COP-2021-0001, añadiendo, que es claro que la pretensión de la acción popular ya fue satisfecha con la semaforización del cruce objeto de la litis.

- CONSORCIO ADMIVIAL JI)

30. No presentó alegatos de conclusión

² F. 412- 413, archivo 32_AutoFijaAudiencia

- **EL DEMANDANTE:**

31. No presentó alegatos de conclusión.

- **EL MINISTERIO PÚBLICO:**

32. No rindió concepto.

IV. CONSIDERACIONES

El problema jurídico por resolver.

33. Corresponde en esta oportunidad determinar, si resultan vulnerados o amenazados los derechos e intereses colectivos invocados por el accionante, como consecuencia del presunto riesgo al que se ven expuestos los conductores, peatones y demás usuarios de la vía, que circulan por la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama, ante la carencia en esa zona de semáforos, con la debida señalización vial que regule el tránsito de personas y de vehículos.

34. Previamente a resolver el problema jurídico planteado, el Despacho se detendrá en el estudio de las excepciones propuestas por los apoderados de las entidades demandadas INVIAS y el MUNICIPIO DE DUITAMA.

De las excepciones:

FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

35. Respecto a la precitada excepción, fue alegada conjuntamente por el MUNICIPIO DE DUITAMA y el INVÍAS, el primero indicó, que el cruce que pretende ser semaforizado, es el interceptor de la avenida circunvalar y con la vía que conduce a Santa Rosa de Viterbo, que corresponde a la ruta 55 denominada carretera central de norte, específicamente el tramo 5503 Duitama - la Palmera, es de índole nacional, por tanto es al INVIAS a quien corresponde el mantenimiento, y conforme al Decreto 1735 de 200, vía que inicia en la ciudad Bogotá (carrera séptima con calle 236) y finaliza en el Puente Internacional Pedro de Heredia sobre el Río Guanumito en la frontera con Venezuela³.

36. Por su parte el INVIAS, argumentó, que para el caso concreto, el actor popular orienta su litigio a demostrar la afectación o quebranto de derechos colectivos, por la falta de semaforización sobre la vía de lo cual en forma clara se establece que la Entidad no tiene una participación real-consustancial con el desconocimiento y/o vulneración, el cual en todo caso tiene que ser probado por el sujeto procesal que lo alega, de los Derechos Superiores cuyo amparo se ruega, en consecuencia, pide declarar probada la excepción⁴.

37. Frente a la Legitimación en la causa por pasiva, el Consejo de Estado ha señalado en materia de acciones populares lo siguiente:

“Ahora bien, la indicación en la demanda de los presuntos responsables de la amenaza o vulneración que se aduce, no implica per se la existencia de responsabilidad pues ello es objeto de prueba que se analiza en la sentencia; de manera que la legitimación por pasiva no

³ F. 132-134, archivo 13_ContestacionDemandaDuitama

⁴ F. 86-91, archivo 12_ContestacionDemandaInvias

depende de la demostración de responsabilidad, sino que se entiende **a partir de la imputación** o relación que existe entre el demandado y los hechos o conductas referidos en una demanda o entre aquél y su participación real en la causa de tales hechos y conductas.

Sobre el punto, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado:

*“La legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina desde dos puntos de vista: de hecho y material. La **legitimación de hecho** es la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir **es una interrelación jurídica que nace de la imputación de una conducta en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado**; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio **la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda**, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Por tanto todo legitimado de hecho no necesariamente estará legitimado materialmente, **pues sólo lo están quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda**. En la legitimación en la causa material sólo se estudia si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente. En últimas la legitimación material en la causa o por activa o por pasiva es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado.”⁵*

(...)⁶

38. De acuerdo con lo antes expuesto, este Despacho concluye que tal y como el MUNICIPIO DE DUITAMA y el INVIAS, plantearon *la falta de legitimación en la causa por pasiva*, se refiere a la falta de legitimación material, es decir, que a dichas entidades no puede endilgárseles la responsabilidad alguna en los hechos fundamento de las pretensiones que se persiguen en la acción.

39. Al respecto, debe indicarse que la legitimación en la causa por pasiva en la acción popular conforme al artículo 14 de la Ley 472 de 1998, se refiere a las personas contra las cuales puede dirigirse la demanda. Estas no son otras que aquellas determinadas o determinables de quienes provienen las acciones u omisiones lesivas de los derechos colectivos y responsables de su amenaza o vulneración, con total competencia y capacidad para cumplir las órdenes de protección y restablecimiento de los derechos conculcados.

40. Teniendo en cuenta lo antes expuesto, el Despacho advierte en primer lugar que conforme a lo establecido por el artículo 23 de la ley 472 de 1998 en la contestación de la demanda solo podrán proponerse las excepciones de mérito y las previas de **falta de jurisdicción y cosa juzgada**.

41. Ahora bien, en cuanto al INVIAS debe decirse que el Decreto No. 2171 del 30 de diciembre de 1992, lo creó como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de

⁵ Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de agosto de 2005, dictada en el expediente No. 15.648. M.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 11 de octubre de 2006. Expediente AP-2001-0950. M.P. Dra. MARTHA SOFIA SANZ TOBON.

Transporte, cuyo objetivo fue ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación.

42. Con posterioridad, mediante el Decreto 2618 de 2013, que modificó la estructura de esa entidad y determinó las funciones de sus dependencias, en su artículo 1° reafirmó dicho objetivo en cuanto a su infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte.

43. Consecutivamente el artículo 2 *ibidem*, fijó como funciones de la entidad entre otras las siguientes:

- “
(...)
2.12 Proponer los cambios que considere convenientes para mejorar la gestión administrativa.
- 2.13 Definir las características técnicas de la demarcación y señalización de la infraestructura de transporte de su competencia, así como las normas que deberán aplicarse para su uso.
- 2.14 Ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo.
- 2.15 Controlar y evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo.
- 2.16 Definir la regulación técnica relacionada con la infraestructura de los modos de transporte carretero, fluvial, férreo y marítimo. (...)” Subrayado y negrillas del Despacho)

44. Así mismo, según el artículo 4 del Decreto 1735 del 28 de agosto de 2001⁷ , corresponde al INVIAS, la administración de la troncal central del norte, código 5503, sector Duitama la Palmera, en la que se establece entre otros lo siguiente:

“Artículo 4°. Fijar la Red Nacional de Carreteras construida a cargo del Instituto Nacional de Vías, de conformidad con el Documento Compes número 3085 del 14 de julio de 2000, la cual está constituida por 16.575,1 km. de los cuales 11.650,4 km. corresponden a carreteras pavimentadas y 4.924,70 km. a carreteras en afirmado, de acuerdo con la evaluación realizada en diciembre de 1999, así:

Código	Sector
(...)	
7. Troncal Central del Norte	
(...)	
5503	Duitama-La Palmera
(...)”	

⁷ “Por el cual se fija la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación Instituto Nacional de Vías y se adopta el Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras y se dictan otras disposiciones”.

45. Ahora bien, se encuentra demostrado que entre el INVIAS y el CONSORCIO ADMIVIAL JI, se celebró contrato 002674 del 27 de diciembre de 2019, cuyo objeto consiste en la “ADMINISTRACIÓN VIAL DE LAS CARRETERAS NACIONALES A CARGO DEL INVIAS DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ MÓDULO 4, GRUPO 5”, con plazo hasta el 31 de julio de 2022⁸.

46. Así mismo, se allegó copia del contrato 2121 del 19 de noviembre de 2019, suscrito entre el Director Territorial de Boyacá del INVÍAS y el representante legal de la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO LOS CONQUISTADORES, cuyo objeto consiste en el “MANTENIMIENTO RUTINARIO VIAS A CARGO DEL INSTITUTO DE VÍAS DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ VIAS...,5503 Duitama-Soatá-La Palmera...” (Negrillas del Despacho), con plazo hasta el 31 de julio de 2022 (f.98- 101, archivo 12_ContestacionDemandaInvias).

47. Igualmente, se evidencia el Contrato 1160 del 7 de septiembre de 2020, suscrito entre el director territorial de Boyacá del INVÍAS y el contratista HERMES MAURICIO GARCIA BELTRAN, cuyo objeto consiste en el “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS Y SEÑALIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD VIAL EN VIAS A CARGO DEL INVIAS EN JURISDICCIÓN DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ”, con un plazo 2 meses.⁹

48. También se allegó el informe técnico, suscrito por el Ingeniero residente de la Administración Vial Grupo 05, por medio del cual da a conocer entre otros, las actividades desarrolladas por el INVIAS, en lo que respecta a las obras de señalización de la vía nacional troncal central del norte sector 5503, Duitama la Palmera, que atraviesa el Municipio de Duitama en el tramo correspondiente en la intersección y finalizando en el Colegio Rafael Reyes – Barrio La Paz- del municipio, específicamente en el sector de la Transversal 19, ubicada entre el PR3+0253 al PR3+0338, precisando, que la vía está a cargo del Instituto Nacional de Vías y de acuerdo a los lineamientos de la territorial Boyacá, se invirtieron parte de los recursos del contrato No. 1160 de 2020 para ejecutar las siguientes obras: i) Suministro e instalación de señales verticales (7); ii) marcas vial con pintura en frio y iii) señalización horizontal. (f. 114-124, archivo 12_ContestacionDemandaInvias).

49. De otro lado, se destaca lo consignado en el dictamen llevado a cabo por la AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL – ANSV¹⁰, en el cual se indicó lo siguiente:

*“La Transversal 19 en el sector de la intersección semaforizada en cuestión (PR 3+250), es una vía Nacional de primer orden con código de vía 5503, Tramo: Troncal Central del Norte, administrada por el Instituto Nacional de Vías INVIAS.”*¹¹(Subrayado del Despacho).

⁸ F.93-97, archivo 12_ContestacionDemandaInvias

⁹ F.102-110, archivo 12_ContestacionDemandaInvias

¹⁰ Conforme a lo establecido en la Ley 1702 de 2013, corresponde a la ANSV:

“ARTÍCULO 2o. AUTORIDAD. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) es la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional. Coordina los organismos y entidades públicas y privadas comprometidas con la seguridad vial e implementa el plan de acción de la seguridad vial del Gobierno; su misión es prevenir y reducir los accidentes de tránsito.

ARTÍCULO 3o. OBJETO. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), tendrá como objeto la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país. Será el soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional.”

¹¹ F. 582- 595 archivo 55_DictamenPericialANSV.

50. Así mismo, secretario de Infraestructura municipal, mediante oficio SI-1040-063-2022 del 20 de enero de 2022, aclaró, que la vía que está enmarcada en la presente acción popular, es la transversal 19, la cual corresponde a la red vial 5503, del tramo del troncal norte, administrada por el INVIAS.¹²

51. Conforme con lo enunciado, en criterio del Despacho se puede inferir que corresponde al INVIAS, la administración de la Troncal Central del Norte, código 5503, sector Duitama la Palmera, que atraviesa el Municipio de Duitama en el tramo correspondiente en la intersección objeto de la acción popular, específicamente en el sector de la Transversal 19 ubicada entre el PR3+0253 al PR3+0338, corresponde a la red vial, a cargo del INVIAS, y además según contrato 002674 del 27 de diciembre de 2019, la misma es administrada actualmente por el CONSORCIO ADMIVIAL JI, hasta el 31 de julio de 2022, lo que permite concluir que la accionada INVIAS, cuenta en criterio de este fallador con legitimación material y de hecho por pasiva, y por tanto, es una de las entidades que tiene injerencia en la causa pretendi que justifica la presentación de la demanda de acción popular, por lo que en ese sentido puede ser una de las encargadas de responder y/o cumplir las eventuales ordenes que se impartan en caso de que prosperen las pretensiones de la demanda.¹³

52. Aunado a lo anterior, el caso que ocupa la atención del Despacho, se aduce la vulneración de los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad pública seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, como consecuencia del presunto riesgo al que se ven expuestos los usuarios de la vía que circulan por la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama, ante la carencia en esa zona de semáforos y señales de tránsito.

53. Pues bien, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 2618 de 2013 le corresponde a esa entidad no solo definir las características técnicas de la demarcación y señalización de la infraestructura de transporte de su competencia, así como las normas que deberán aplicarse para su uso, como la ejecución de planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo, como lo sería aquel tramo de la vía, por ende, acorde con las pretensiones de la demanda dirigidas a tomar las medidas para superar dicha amenaza y/o vulneración en tal vía que forma intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama, el INVIAS está legitimado en la causa.

54. En consecuencia, se declarará infundada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el INVIAS.

55. Ahora, en lo que respecta a la excepción denominada falta de legitimación en la causa pasiva, propuesta por el MUNICIPIO DE DUITAMA, debe señalarse en primer lugar, que el artículo 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, le asigna a los Municipios, entre otras las siguientes funciones:

“(…)

23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías

¹² F. 565, archivo52_Rta 52_RtaCas021MpioDuitama.

¹³ Tribunal Administrativo De Boyacá Sala De Decisión No. 4 Magistrado Ponente: Félix Alberto Rodríguez Riveros. Providencia de fecha 25 de julio de 2019. Medio De Control: Popular Demandante: Siervo Tulio Molano, Alcaldía De Oicatá y Alcaldía de Cóbbita Demandado: Agencia Nacional De Infraestructura y Otros Radicación: 150012333000201800580- 00

urbanas que formen parte de las y76.carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales.

(...)"

56. Ahora, el artículo 3º de la Ley 1083 de 2006¹⁴, establece que: "Con el fin de garantizar la accesibilidad de todas las personas a las redes de movilidad y transitar por las mismas en condiciones adecuadas, en especial a las niñas, niños y personas que presenten algún tipo de discapacidad, las vías públicas que se construyan al interior del perímetro urbano a partir de la vigencia de esta ley, deben contemplar la construcción de la totalidad de los elementos del perfil vial, en especial, las calzadas, los separadores, los andenes, los sardineles, las zonas verdes y demás elementos que lo conforman, según lo establezca el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio o distrito y el Plan de Movilidad Propuesto."

57. Ahora, en los términos del artículo 3º del Decreto 2976 de 2010¹⁵ se establece lo siguiente:

"... **Definiciones.** Para efectos de interpretación y aplicación del presente decreto se describen las siguientes definiciones:

Pasos Urbanos: Se entenderán única y exclusivamente como **el tramo o sector vial urbano de la Red Vial a cargo de la Nación administrada por el Instituto Nacional de Vías Inviás, el Instituto Nacional de Concesiones INCO, o los entes territoriales, que se encuentran al interior o atraviesan la zona urbana de los diferentes Municipios. (Negrillas y subrayado del Despacho)"**

58. El artículo 4 del citado Decreto, señala:

"...**Pasos urbanos existentes.** En pasos urbanos existentes a la publicación del presente decreto, donde no se pretenda realizar ampliación de las vías a cargo de la Nación, las fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión serán definidas por la autoridad municipal, las cuales deberán cumplir con las normas aplicables para el tipo de proyecto así como ajustarse al Plan de Ordenamiento Territorial de cada Municipio, garantizando la normal operación de la vía. En estos casos la competencia de la Nación será de paramento a paramento de la vía, siempre y cuando la vía continúe a cargo de la Nación. Cuando se requiera expedir licencias de construcción, la entidad territorial deberá consultar ante la entidad que administra la vía con el fin de conocer si existen o no proyectos de ampliación, cambio de categoría y/o construcción de vías en esta. (...)

59. Aunado a lo anterior, debe recordarse que según el artículo 3º¹⁶ de la Ley 769 de 2002¹⁷, son autoridades de tránsito el Ministerio de Transporte, los Gobernadores y **los Alcaldes**, los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital, la Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte, los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, los corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial, la Superintendencia General de Puertos y Transporte, las fuerzas militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el párrafo 5o. de ese artículo¹⁸, y los agentes de Tránsito y Transporte.

¹⁴ "Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones"

¹⁵ Por el cual se reglamenta el párrafo 3 del artículo 1º de la Ley 1228 de 2008, y se dictan otras disposiciones

¹⁶ Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010

¹⁷ Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones

¹⁸ "PARÁGRAFO 5o. Las Fuerzas Militares podrán ejecutar la labor de regulación del tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de autoridad de tránsito."

60. De suerte que, para el caso de los Municipios, los alcaldes responden en su jurisdicción por la instalación y el mantenimiento de todas y cada una de **las señales necesarias para un adecuado control del tránsito**, las cuales se determinan mediante estudios que contengan las necesidades y el inventario general de la señalización (parágrafo 1° del artículo 115). Igualmente, deben **expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el ordenamiento adecuado del tránsito** de personas, animales y vehículos por las vías públicas (parágrafo 3° del artículo 6°), razones por las cuales, considera esta instancia que debido que el área objeto de la acción popular se encuentra en jurisdicción del Municipio de Duitama y como quiera, que el actor popular pretende la instalación de semáforos y señales de tránsito para garantizar el paso seguro de peatones y conductores en la zona, a dicho Ente Territorial, le asiste la obligación de procurar ante quien corresponda si es del caso, por la instalación de los semáforos y las señales ya citadas.

61. Finalmente debe indicarse que en los precisos términos del art. 82, 315 de la C. P. y la Ley 9 de 1989, le corresponde a los Municipios en el área de su jurisdicción velar por la debida protección e integridad del espacio público.

62. Así las cosas, por las razones señaladas en precedencia se declarará infundada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el MUNICIPIO DE DUITAMA.

63. Frente a las demás excepciones propuestas:

- **MUNICIPIO DE DUITAMA**, propuso la excepción de **“INEXISTENCIA DE VUNERACIÓN DEL DAÑO O AMENAZA ACTUAL CONTRA LOS DERECHOS COLECTIVOS, INSUFICIENCIA PROBATORIA- CARGA DE LA PRUEBA EN CABEZA DEL ACCIONANTE”**. (f.134-136, archivo 13_ContestacionDemandaDuitama)
- **INVIAS**, propuso la excepción de **“AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD, AMENAZA O VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DE INVIAS”** (f. 86-91, archivo 12_ContestacionDemandaInvias)

64. Respecto a la anteriores excepciones, planteadas por las demandadas de acuerdo con lo allí esbozado, dirá el Despacho, que las razones que la sustentan realmente tocan el fondo del asunto, por lo que en estricto sentido no son excepciones sino razones de defensa u oposición y de esta manera, no es dable predicar o no su prosperidad, sino detenerse a analizar si se accede o no a las pretensiones, conforme a los hechos que resulten probados en el proceso¹⁹, por tanto, las mismas serán objeto de análisis en el fondo del asunto conforme a los hechos que se encuentren plenamente probados, para determinar si le asiste o no razón a quien las propone.

Características generales de las acciones populares

65. Las acciones populares consagradas en el primer inciso del art. 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998 y en el art. 144 del C.P.A.C.A tienen como

¹⁹ Providencia de 16 de junio de 2010. M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Rad: 150031330092008-0105-01, manifestó: “La defensa u oposición “en sentido estricto existe cuando el demandado se limita a negar el derecho pretendido por el actor o los hechos en que éste se apoya... la excepción existe cuando el demandado alega hechos impositivos o extintivos o modificativos del mismo, o simplemente dilatorios, que impiden en ese momento y en tal proceso se reconozca la exigibilidad o efectividad del derecho (...). Así las cosas, como ninguno de los argumentos planteados como sustento de las “excepciones” esgrimidas en la demanda, corresponde a tal condición jurídica, no era procedente que el juez declarara su improperidad, bastaba con acceder o negar las suplicas de la demanda, conforme a lo que encontrara acreditado en el proceso (...)”

finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, siempre y cuando éstos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

66. De manera que, para declarar el amparo de los derechos o intereses colectivos que es el objeto de toda acción popular, se requiere la demostración de su violación o amenaza real y actual de éstos, pues cuando se trata de proteger algún derecho colectivo se deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para que cesen los efectos de la vulneración con mayor razón cuando uno de los fines principales del Estado es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Carta Política.

67. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia proferida el 28 de marzo de 2014²⁰, explicó lo siguiente: *“[...] Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente 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 la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...] Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial. En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...] Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, se ha destacado que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio [...]”*.

68. Se resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

69. A la parte actora corresponde la carga de la prueba de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invoca y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia

²⁰Sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

de la acción popular, de tal manera que si en desarrollo de la misma no ejerce la carga probatoria que le impone de manera expresa el art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

De los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados

Del goce del espacio público y la utilización defensa de los bienes de uso público.

70. El espacio público es un derecho constitucional de carácter colectivo, instituido expresamente en el artículo 82 de la Carta bajo el título de los Derechos Colectivos y del Ambiente. Además, aparece relacionado en la lista enunciativa de derechos que contiene el inciso primero del artículo 88 de la Constitución como objeto de protección mediante las acciones populares.

De los preceptos constitucionales citados puede inferirse lo siguiente:

- Es deber del Estado, y, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.
- Es deber de las autoridades asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular.
- Es deber de las entidades públicas ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, específicamente en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros.
- La protección del espacio público es un derecho e interés colectivo, constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas.

71. En los términos de la reglamentación contenida en el Art. 5º de la ley 9ª de 1989, el concepto de espacio público tiene un carácter amplio, no se limita exclusivamente al ámbito del suelo físicamente considerado, sino que también se refiere al espacio aéreo y a la superficie del mar territorial. La norma citada es del siguiente tenor literal:

"Artículo 5º. Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses de los habitantes. Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés

colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso y el disfrute colectivo." (Subrayado fuera de texto).

72. Por su parte el artículo 3º del Decreto 1504 de 1998, hace una enumeración simplemente enunciativa de los elementos que comprende el espacio público, en los siguientes términos:

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

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

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

c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto” (Subraya fuera de texto).

73. A su turno el artículo 5º del mismo Decreto define los elementos constitutivos y complementarios que conforman el espacio público así:

“ARTICULO 5o. El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

I. Elementos constitutivos

1. Elementos constitutivos naturales:

(...)

2. Elementos constitutivos artificiales o contruidos:

a) Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, constituidas por:

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

ii) Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas, orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos; (...).” (Subraya y negrilla fuera de texto).

74. Aunado a lo anterior, el Estado tiene a su cargo la obligación constitucional y legal de brindar efectiva protección a los bienes de uso público, que hacen parte del espacio público. Así lo dispone el art. 82 de la Carta Política:

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

75. De las normas anteriormente citadas, se colige que el concepto de espacio público involucra una serie de elementos que definen el uso común de los bienes, por lo que su destinación obedece a una decisión legal o normativa que así lo señale.

76. Entonces, hacen parte del espacio público aquellas áreas y elementos denominados de “*amoblamiento urbano*” que se construyen para garantizar la seguridad personal y la integridad física de sus usuarios.

77. De allí se sigue, que el uso común del espacio público sea un derecho especialmente protegido por el Estado, el cual no solamente comprende su destinación colectiva, sino también el goce adecuado del mismo. De hecho, los bienes de uso público deben tener una destinación acorde con la finalidad propia de su naturaleza, pues su carácter no autoriza el uso indiscriminado de los mismos, y mucho menos la desidia de las administraciones en apropiar las partidas necesarias para su mantenimiento y conservación.

De la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

78. El Decreto 919 de 1989, mediante el cual se organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, establece:

“(…)

ARTICULO 18. DEFINICION DE DESASTRE. Para efectos del presente estatuto, se entiende por desastre el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social (Subrayado fuera de texto).

(…)”.

79. Respecto del alcance de este derecho, la Sección Primera del Consejo de Estado²¹ en un fallo de acción popular dijo lo siguiente:

“Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”.

*Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. **De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de***

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

“evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad” , ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaure como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales”.²²

- **La seguridad vial.**

80. Conforme lo prevé el artículo 2° de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado, entre otros, la convivencia pacífica y la efectividad de los principios, derechos y deberes. A su vez el artículo 24 preceptúa: “*Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.*” Ello supone que el Estado debe intervenir y limitar este derecho, con miras a garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes del territorio.

81. Para asegurar la convivencia pacífica, dentro de los lineamientos del derecho a la libre locomoción y a la seguridad vial, el legislador le otorgó al Ministerio de Transporte la facultad de reglamentar las características técnicas de la demarcación y señalización de toda la infraestructura vial. En la Ley 769 de 2002²³, le fijó la responsabilidad de determinar los

²² Citado en Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Sentencia del veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00923-01(AP).

²³ Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones

elementos y los dispositivos de señalización necesarios en las obras de construcción (párrafo del artículo 101), las señales, barreras, luces y demarcación en los pasos, a nivel de las vías férreas (artículo 113), y la reglamentación del diseño y definición de las características de las señales de tránsito (artículo 115).

82. Conforme a ello, el Ministerio expide la Resolución 1885 de 17 de junio de 2015, mediante la cual adopta el Manual de Señalización Vial – Dispositivos uniformes para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia. Su finalidad es divulgar los dispositivos requeridos para la regulación del tránsito, para procurar un ambiente ágil, seguro y eficiente en la movilización por las vías públicas del país.

83. Ahora bien, es importante resaltar que la responsabilidad en la garantía de la seguridad vial, inicia en la persona que toma parte en el tránsito, bien sea como conductor, pasajero o peatón; y es su deber conocer y cumplir las normas y señales de tránsito que le sean aplicables, así como comportarse en forma que no obstaculice, perjudique o ponga en riesgo a los demás. En el tránsito, los peatones y los discapacitados tienen prevalencia.²⁴

84. Así la cosas, debe decirse entonces que el capítulo 3º del Manual de señalización vial²⁵ en sus numerales 3.51, 3.16. 3.20., 6.1.1., 6.1.2., 6.1.2.2.3., 6.1.2.2.3 se refirió a lo clasificación de demarcaciones según su forma, demarcaciones para cruces, funciones de los dispositivos para peatones, paso peatonal regulado por semáforo entre otros; por su parte el capítulo 7 del citado manual, regula lo relacionado con los semáforos, entre otros las generalidades, elementos físicos que componen un control semafórico, programación de semáforos, mantenimiento, estudios y justificación de semáforos, significado de las indicaciones de los semáforos de control vehicular, montaje de caras de semáforos, semáforos para pasos peatonales, semáforos intermitentes o de destello.

Autorresponsabilidad de las partes

85. Una de las exigencias que se hace a la parte accionante en sede de acción popular es demostrar o lo que es igual, probar los supuestos que sustentan su acción, es decir que debe acreditar con los medios de prueba idóneos si están siendo vulnerados o amenazando los derechos colectivos y en qué forma. Lo que se ha denominado principio de autorresponsabilidad de las partes, sobre el que se ha pronunciado el Consejo de Estado de la siguiente forma:

“(…) En esta oportunidad reitera la Sala la importancia de cumplir por parte de los actores con la carga de demostrar válidamente los supuestos de hecho que motivan sus demandas. En efecto, a la luz del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, le corresponde al demandante acreditar y probar los hechos, acciones y omisiones que, en su criterio, constituyen la amenaza o la trasgresión de los derechos e intereses colectivos invocados. En ese sentido, se entiende que el actor popular no debe limitarse a señalar la presunta vulneración de derechos e intereses colectivos con la enunciación de determinados hechos, pues está a su cargo demostrar los supuestos fácticos indicados en la demanda.”²⁶

No obstante, resulta forzoso resaltar que el decreto oficioso de pruebas lo que pretende es complementar el acervo probatorio mas no producirlo en su integridad, pues como ya se señaló, es el actor quien deben soportar la carga de demostrar de los hechos u omisiones

²⁴ Ley 769 de 2002, artículos 1º, 55, 63 y 109.

²⁵ Resolución 0001885-2015 del Ministerio de Transporte. Tomado de <https://web.mintransporte.gov.co/jspui/handle/001/7095>

²⁶ Ibidem.

que a su juicio representan la amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuya protección se busca.²⁷(...)” (Subrayado fuera de texto).

86. En razón a lo anterior y para que la acción popular resulte ser el medio constitucionalmente efectivo para la protección de los derechos colectivos, no debe ejercerse de forma inconsciente, ni desmedida y mucho menos caprichosa, ya que justamente la acción popular es la expresión máxima de solidaridad en acciones legales y constitucionales, pues la misma no debe propender principalmente por el interés de un individuo sino por el de toda una comunidad, que en realidad se ve amenazada por la vulneración o transgresión de sus derechos al vivir en una colectividad, es así, que el órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo se ha referido a ello conjugándolo con el deber probatorio que asiste a quienes acuden a la defensa de sus derechos, manifestando que:

“(...) la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se 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.”²⁸(...)”

87. Debe reiterarse, que para el Despacho resulta claro que corresponde a la parte accionante la demostración de la real vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invocan y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, de tal manera que si, en ejercicio de la misma, no cumplen con la carga probatoria que les impone de manera expresa el Art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

88. De las pruebas allegadas al proceso.

- Copia del derecho de petición de fecha 11 de diciembre de 2019, suscrito por el señor CARLOS ENRIQUE TORRES TOBITO, dirigido a la secretaría de tránsito y transporte de Duitama, por medio del cual solicita informe detallado de los accidentes ocurridos en la intersección finalizando el colegio Rafael Reyes (barrio la Paz) de la ciudad de Duitama en los últimos 10 años (f. 6, archivo 01_demanda)
- Copia del oficio STT-1060.41 -003-2020 del 6 de enero de 2020, de la Secretaría de Tránsito de Duitama, dirigido al señor CARLOS ENRIQUE TORRES TOBITO, por medio del cual da respuesta al Derecho de petición de fecha 11 de diciembre de 2019, y en cual relaciona a través de un cuadro la accidentalidad desde el mes de enero de 2011 hasta noviembre de 2019, en el sector transversal 19 cámara de comercio (carrera 18), salida al municipio de Santa Rosa de Viterbo (f. 7-8, archivo 01_demanda)
- Copia del oficio STT-1060.41-1032-2020 del 3 de noviembre de 2020, dirigido al señor LUIS CARLOS TORRES PUERTO, suscrito por el secretario de Tránsito y transporte de Duitama, por medio del cual da respuesta a la petición presentada por el accionante, relacionada con la solicitud de instalación inmediata de semáforos en la intersección Avenida Circunvalar con Calle 27 del municipio de Duitama, así como la demarcación y visualización de las señales de tránsito de las calles, carreras, transversales (f. 10,

²⁷ Ibidem.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera. Exp. A.P-1499 de 2005.

archivo 01_demanda).

- Copia del oficio CAJI-02674-2020-0166 del 3 de noviembre de 2020, de la ADMINISTRACIÓN VIAL GRUPO 05 BOYACÁ, dirigido al señor LUIS CARLOS TORRES PUERTO, por medio del cual da respuesta al derecho de Petición de fecha 14 de octubre de 2020, en que señala entre otros que la Secretaria de Transito de Duitama, es el organismo encargado de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte de su respectiva jurisdicción f. 12-21, archivo 01_demanda).
- Copia del Contrato 002674 del 27 de diciembre de 2019, suscrito entre la directora de Contratación del INVÍAS y el representante legal del CONSORCIO ADMIVIAL JI, cuyo objeto consiste en la “ADMINISTRACIÓN VIAL DE LAS CARRETERAS NACIONALES A CARGO DEL INVIAS DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ MÓDULO 4, GRUPO 5”, plazo hasta el 31 de julio de 2022 (f.93-97, archivo 12_ContestacionDemandaInvias).
- Copia del Contrato 2121 del 19 de noviembre de 2019, suscrito entre el director territorial de Boyacá del INVÍAS y el representante legal de la COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO LOS CONQUISTADORES, cuyo objeto consiste en el “MANTENIMIENTO RUTINARIO VIAS A CARGO DEL INSTITUTO DE VÍAS DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ VIAS...,5503 Duitama-Soatá-La Palmera...”, plazo hasta el 31 de julio de 2022 (f.98- 101, archivo 12_ContestacionDemandaInvias).
- Copia del Contrato 1160 del 7 de septiembre de 2020, suscrito entre el director territorial de Boyacá del INVÍAS y el contratista HERMES MAURICIO GARCIA BELTRAN, cuyo objeto consiste en la “CONSTRUCCIÓN DE OBRAS Y SEÑALIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD VIAL EN VIAS A CARGO DEL INVIAS EN JURISDICCIÓN DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ”, plazo 2 meses (f.102-110, archivo 12_ContestacionDemandaInvias).
- Copia del acta de entrega y recibo definitivo de fecha 18 de diciembre de 2020, del contrato 1160 del 7 de septiembre de 2020 (f. 111-113, archivo 12_ContestacionDemandaInvias).
- Informe técnico titulado “INTERSECCIÓN VÍA NACIONAL 5503 DUITAMA LA PALMERA – AVENIDA CIRCUNVALAR MUNICIPIO DE DUITAMA PR3+0253 AL PR3+0338 (INTERSECCION FINALIZANDO EL COLEGIO RAFAEL REYES-BARRIO LA PAZ, EN EL SECTOR DE LA TRASVERSAL 19”, del Instituto Nacional de Vías Territorial Boyacá, de mayo de 2021 (f. 114-124, archivo 12_ContestacionDemandaInvias).
- Copia del oficio STT-1060.41 -0442-2021 del 11 de mayo de 2021, suscrito por el Secretario de tránsito y transporte del Municipio de Duitama, por medio del cual informa entre otros los accidentes de tránsito ocurridos en la intersección y finalizando en el colegio Rafael Reyes Barrio la Paz en el sector de la transversal 19 (intersección avenida circunvalar - carretera central del Norte - salida a Santa Rosa de Viterbo, desde el año 2011 hasta el año 2020 (f.139-143, archivo 13_ContestacionDemandaDuitama).
- Copia del acta de reunión de fecha 24 de agosto de 2021 celebrada con el administrador vial grupo 05 del Invias, y la secretaria de tránsito y transporte del Municipio de Duitama (f. 211, archivo 26_MunicioDuitamaPoneEnCto).

- Copia de los estudios previos del proceso contractual de selección abreviada de menor cuantía SMC **006** 2021, de fecha 30 de junio de 2021 (f. 212- 303 y 307-398, archivo 26_MunicipioDuitamaPoneEnCto).
- Copia del informe generado por la plataforma SECOP II del proceso contractual de selección abreviada de menor cuantía SMC 006 2021 "SUMINISTRO, INSTALACIÓN, CONSTRUCCIÓN. MANTENIMIENTO Y PUESTA EN MARCHA DE SEMAFOROS CON TECNOLOGÍA I.ED. PARA LOS CRUCES VÍALES DE LA CARRERA 42 CON AVENIDA CIRCON VAI AR ENTRADA A DUITAMA POR SECTOR HIGUERAS Y CIRCUNVALAR CON CALLE 27 ENTRADA A DUITAMA POR SECTOR TÉCNICO RAFAEL REYES DEL MUNICIPIO DE DUITAMA BOYACÁ" (f. 304-306, archivo 26_MunicipioDuitamaPoneEnCto).
- Copia del oficio STT-1060-41-1043-2021 del 27 de 2021, suscrito por el Secretario de tránsito y transporte del Municipio de Duitama, por medio del cual señala que el Municipio de Duitama adjudicó el contrato de obra pública COP-20210001 a la empresa ASPRO TECNOLOGIAS AMBIENTALES cuyo objeto corresponde al: *"SUMINISTRO, INSTALACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MANTENIMIENTO Y PUESTA EN MARCHA DE SEMAFOROS CON TECNOLOGIA LED, PARA LOS CRUCES VIALES DE LA CARRERA 42 CON AVENIDA CIRCUNVALAR ENTRADA A DUITAMA POR SECTOR HIGUERAS Y CIRCUNVALAR CON CALLE 27 ENTRADA A DUITAMA POR SECTOR TECNICO RAFAEL REYES, DEL MUNICIPIO DE DUITAMA-BOYACA"*(f.447, archivo 35_CertificadoComitéConMunDuitama).
- Copia del contrato de obra pública COP **20210001** (f. 448-467, archivo 35_CertificadoComitéConMunDuitama).
- Copia del plano que contiene el diseño de intersección semafórica avenida circunvalar con calle 27 (f. 485,520 archivos 39_RespuestaMpioDuitama y archivo 45_RespuestaMunicipioDuitama).
- Registro fotográfico en el que evidencia la zona exacta donde se instalarán los semáforos peatonales y vehiculares objeto de la acción popular (f. 486-487 y 521-522 archivos 39_RespuestaMpioDuitama y archivo 45_RespuestaMunicipioDuitama).
- Informe suscrito por la secretaria del Comité técnico de Conciliación del Municipio de Duitama, en donde solicita se pacte el cumplimiento. (f. 468- 477, archivo 36_ActaContinuaciónPactoDeCumplimientoArt28Ley472
- Copia del acta de inicio de fecha 29 de octubre de 2021 del CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. COP-20210001, fecha de suscripción del contrato 26 de octubre de 2021, fechade inicio 29 de octubre de 2021 y fecha de terminación 28 de diciembre de 2021(f. 519, archivo 45_RespuestaMunicipioDuitama).
- Copia del informe de actividades de fecha 10 de noviembre de 2021, por medio del cual el Consorcio ADMIVIAL JI, relaciona las acciones adelantadas por el Consorcio para el mejoramiento de la capa asfáltica en la zona objeto de la acción popular, junto con el material fotográfico (f. 490- 500, archivo 40_InformeConsorcioAdmivialJi.).

- Oficio SST-1060.41.0029 -2022 del 20 de enero de 2022, suscrito por el Secretario de Tránsito y Transporte de Duitama, por medio de la cual señala que revisada la calle 27 la misma es de un solo carril, que allí no se cuenta con un separador entre dos calzadas, pero el mantenimiento y adecuaciones de dicha vía le corresponde al Municipio de Duitama. Agregando, que en lo que corresponde al separador que hace parte de la vía Duitama-Santa Rosa de Viterbo, el mismo le corresponde al Instituto Nacional de Vías (INVIAS), el cual tiene contrato No 1684 de 2020 vigente con el consorcio ISLA Santander cuyo objeto es: *"Mejoramiento, mantenimiento, gestión predial, social y ambiental sostenible del corredor vial Duitama Pamplona en los departamentos de Boyacá, Santander y Norte de Santander en el marco de la reactivación económica, mediante el programa de obra pública "* (f. 564, archivo52_Rta52_RtaCas021MpioDuitama)

- Oficio SI-1040-063-2022 del 20 de enero de 2022, suscrito por el Secretario de Infraestructura Municipal, por medio del cual aclara, que respecto a la nomenclatura de la vía solicitada, como se observa que la localización de la vía a certificar no se denomina calle 27, ya que esta es vía cerrada y la vía que está enmarcada en la acción popular 2021-00043, es la transversal 19, la cual corresponde a la red vial 5503 , del tramo de la troncal norte, administrador INVIAS (f. 565, archivo52_Rta52_RtaCas021MpioDuitama):

(...)"

- Oficio DT-BOY 4549 , del 2 de febrero de 2022 , por medio del cual Director Territorial Boyacá- INVIAS, certificó que las adecuaciones en el separador ubicado entre las dos calzadas de la calle 27 hace parte de la Red Nacional a cargo del Instituto Nacional de Vías, por tanto, realiza el mantenimiento y rehabilitación a esta infraestructura vial y por ende a la zona verde que se encuentra dentro del separador vial en su paso por la zona Urbana del Municipio de Duitama(f. 578-579, 54_RtaInviasCasv022).

- Dictamen pericial emitido por la Dirección de Infraestructura y Vehículos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, de acuerdo con la visita realizada el 8 de febrero de 2022 a la Avenida Circunvalar con Calle 27 del Municipio de Duitama (f. 582- 595 archivo 55_DictamenPericialANSV) y conforme a los interrogantes planteados por el Despacho mediante auto del 18 de enero del año en curso (f. 548-550, archivo 50_AutoDecretaPruebas).

- Informe final, del contrato de obra pública COP-20210001, presentado por el municipio de Duitama (f. 634-663, archivo 62_MunicipioDuitamaAllegalInforme).

Caso Concreto

89. Mediante el ejercicio de esta acción, el actor popular pretende el amparo de los derechos colectivos relacionados con el con el goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad pública seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales considera están siendo vulnerados o amenazados, como consecuencia, del riesgo al que se ven expuestos las personas que circulan por la intersección de la transversal 19 y/o avenida circunvalar con calle 27 del municipio de Duitama, ante la carencia en esa zona de semáforos y de las señales de tránsito respectivas.

90. Del recuento normativo y jurisprudencial arriba citado en esta decisión, debe insistirse que el Estado debe asegurar la convivencia pacífica y la efectividad de los derechos, entre ellos, la libre locomoción, pero sujeto a la intervención y reglamentación para garantía de la seguridad de los habitantes del territorio, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

91. Es claro también, que cada organismo de tránsito responde en su jurisdicción por la instalación el mantenimiento de las señales necesarias para un adecuado control del tránsito, que son determinadas mediante estudios, de ahí que los Alcaldes, dentro de su jurisdicción, deben expedir las normas y tomar las medidas necesarias para mejorar el tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, lo anterior sin desconocer bajo ninguna circunstancia que la responsabilidad vial incluye a todos los que toman parte en el tránsito.

92. Precisado lo anterior, procede la Despacho analizar las pruebas allegadas al plenario, a fin de establecer si existe vulneración y amenaza a los citados derechos colectivos, así:

93. Revisadas las diligencias se evidencia que se allegó copia del oficio STT-1060.41 -003-2020 del 6 de enero de 2020, de la Secretaría de Tránsito de Duitama, dirigido al señor CARLOS ENRIQUE TORRES TOBITO por medio del cual da respuesta al Derecho de petición de fecha 11 de diciembre de 2019, y que relaciona a través de un cuadro la accidentalidad desde el mes de enero de 2011 hasta noviembre de 2019, en el sector transversal 19 cámara de comercio (carrera 18), salida al municipio de Santa Rosa de Viterbo, estadística que corresponde a un total 2 muertos , 17 heridos, 24 solo daños, 35 choques, 3 atropellados y 3 volcados.²⁹

94. Por otro lado, en el oficio STT-1060.41 -0442-2021 del 11 de mayo de 2021, suscrito por el Secretario de Tránsito y Transporte del municipio de Duitama, se relacionaron los accidentes de tránsito ocurridos en la intersección y finalizando en el colegio Rafael Reyes Barrio la paz en el sector de la transversal 19 (intersección avenida circunvalar - carretera central del Norte - salida a Santa Rosa de Viterbo), desde el año 2011 hasta el año 2020, con un total de 2 muertos, 25 de heridos y 23 solo daños³⁰

95. Del mismo modo, obra en el expediente, copia del acta de reunión de fecha 24 de agosto de 2021, celebrada con el administrador vial grupo 05 del INVIAS, y la secretaria de tránsito y transporte del Municipio de Duitama, en la cual se llegó a las siguientes conclusiones, sugerencias y compromisos:

“(…)

²⁹ F. 7-8, archivo 01_demanda.

³⁰ F. 139-143, archivo 13_ContestacionDemandaDuitama

CONCLUSIONES, SUGERENCIAS Y COMPROMISOS
El Municipio de Duitama a través del grupo de apoyo de la secretaria de tránsito y transporte, elaboró estudio de tráfico en el sector objeto de la acción popular, concluyendo la viabilidad de la instalación de intersección semafórica en el sitio, consistente en la instalación de 3 puntos semafóricos para el control vehicular y peatonal, proyecto que incluye señalización horizontal y vertical.
Que a la fecha el proceso contractual surte tramite con el radicado SMC006 2021 "SUMINISTRO, INSTALACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MANTENIMIENTO Y PUESTA EN MARCHA DE SEMAFOROS CON TECNOLOGÍA LED, PARA LOS CRUCES VIALES DE LA CARRERA 42 CON AVENIDA CIRCUNVALAR ENTRADA A DUITAMA POR SECTOR HIGUERAS Y CIRCUNVALAR CON CALLE 27 ENTRADA A DUITAMA POR SECTOR TÉCNICO RAFAEL REYES, DEL MUNICIPIO DE DUITAMA-BOYACÁ".
Por su parte el ingeniero Garzón señala, que con el contrato 1684 de 2021, se tiene proyectado el mejoramiento de la carpeta asfáltica del sector. Pero deja constancia que el objeto de la acción popular objeto de estudio no solicita dicha actividad.

(...)" (f. 211, archivo 26_MunicioDuitamaPoneEnCto).

96. Así mismo, se allegó copia de los estudios previos del proceso contractual, de selección abreviada de menor cuantía SMC 006 2021 del 30 de junio de 2021³¹, documento en el cual se plasmó lo siguiente:

A. ASPECTOS TÉCNICOS

I. DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE EL MUNICIPIO PRETENDE SATISFACER CON LA CONTRATACIÓN

Este organismo de tránsito es una unidad administrativa municipal que tiene por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y el transporte en la respectiva jurisdicción, expedir normas y tomar medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de persona, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del código nacional de tránsito.

El plan de Desarrollo de Duitama tiene inmerso lograr una movilidad segura mediante estrategias, programas y proyectos que concienticen y sensibilicen a los peatones, conductores que son beneficiarios de las vías públicas y privadas abiertas al público, de la importancia del conocimiento de los comportamientos prohibidos en pro de garantizar el respeto por las normas de tránsito de los derechos de la demás optimización de la movilidad y el más importante el derecho fundamental a la vida...

CONCORDANCIA CON EL PLAN DE DESARROLLO

La presente contratación para el SUMINISTRO, INSTALACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MANTENIMIENTO Y PUESTA EN MARCHA DE SEMÁFOROS CON TECNOLOGÍA LED, PARA LOS CRUCES VIALES DE LA CARRERA 42 CON AVENIDA CIRCUNVALAR ENTRADA A DUITAMA POR EL SECTOR HIGUERAS Y CIRCUNVALAR CON CALLE 27 ENTRADA A DUITAMA POR SECTOR TÉCNICO RAFAEL REYES DEL MUNICIPIO DE DUITAMA BOYACÁ (...)"

97. Igualmente, se allegó, copia del contrato de obra pública COP 20210001³², cuyo objeto corresponde al: "SUMINISTRO, INSTALACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MANTENIMIENTO Y PUESTA EN MARCHA DE SEMAFOROS CON TECNOLOGIA LED, PARA LOS CRUCES VIALES DE LA CARRERA 42 CON AVENIDA CIRCUNVALAR ENTRADA A DUITAMA POR SECTOR HIGUERAS Y CIRCUNVALAR CON CALLE 27 ENTRADA A DUITAMA POR SECTOR TECNICO RAFAEL REYES, DEL MUNICIPIO DE DUITAMA-BOYACA",.

³¹ F. 212- 303 y 307-398, archivo 26_MunicioDuitamaPoneEnCto

³² F. 448-467, archivo 35_CertificadoComitèConMunDuitama.

98. También, se arrimó por parte del municipio de Duitama, copia del oficio SI-1040-063-2022 del 20 de enero de 2022³³, por medio del cual aclara que, respecto a la nomenclatura de la vía solicitada, como se observa en la ilustración 1, localización vía a certificar **no** se denomina calle 27, ya que esta es vía cerrada y la vía que está enmarcada en la acción popular 2021-00043, es la transversal 19, la cual corresponde a la red vial 5503, del tramo del troncal norte, administrador INVIAS:

“Ilustración 1 Localización vía a certificar



99. Así mismo, se allegó copia del informe de actividades de fecha 10 de noviembre de 2021, por medio del cual el consorcio ADMIVIAL JI, relacionó las acciones adelantadas, para el mejoramiento de la capa asfáltica en la zona objeto de la acción popular, junto con el material fotográfico, señalando lo siguiente:

*“ El Instituto Nacional de Vías Mediante Contrato de Obra No. 1684 de 2021, suscrito con el Consorcio Isla Santander, el cual tiene por objeto “MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO, GESTION PREDIAL, SOCIAL Y AMBIENTAL SOSTENIBLE DE LA CARRETERA DUITAMA – PAMPLONA EN LOS DEPARTAMENTOS DE BOYACA, SANTANDER Y NORTE DE SANTANDER EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE OBRA PUBLICA “CONCLUIR Y CONCLUIR PARA LA REACTIVACION DE LAS REGIONES” MODULO 1 VIA PAMPLONA – DUITAMA; **RUTA 5503 DESDE EL PR0+0000 A PE134+0200**, RUTA 5504 PR0+000 AL PR102+0000, RUTA 5505 DEL PR0+0000 AL PR68.5+0000, realizo actividades de mantenimiento a la infraestructura de la intersección vial en cuestión, en el que se adelantaron trabajos de retiro de carpeta de rodadura por medio de fresado e instalación de mezcla asfáltica en caliente, mejorando la transitabilidad y las condiciones de seguridad de la vía.*

(...)

³³ F. 565, archivo52_Rta 52_RtaCas021MpioDuitama



(...)

A continuación, se presenta un archivo fotográfico que evidencia el estado actual de la intersección vial.



(...)” (f. 490- 500, archivo 40_InformeConsortioAdmivialJi.)

100. De otro lado, se evidencia el informe final, del contrato de obra pública COP-2021000³⁴, el cual se sustentó con material fotográfico y se consignó entre otras, la siguiente información:

“(…)

3 DESCRIPCION Y LOCALIZACION DEL PROYECTO

3.1 DESCRIPCION DEL PROYECTO

Este proyecto tiene como objeto el suministro, instalación, construcción, mantenimiento y puesta en marcha de semáforos con tecnología led, para los cruces viales de la carrera 42 con avenida circunvalar entrada a Duitama por sector Higueras y circunvalar con calle 27 entrada a Duitama por sector Técnico Rafael Reyes, del municipio de Duitama-Boyacá.

³⁴ F. 634-663, archivo 62_MunicipioDuitamaAllegadoInforme.

(...)

7 REGISTRO FOTOGRAFICO

(...)

101. Ahora bien, de trascendental importancia para el proceso en cuestión se tiene que la AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL- ANSV, conforme a la visita realizada el 8 de febrero de 2022, al sitio objeto de la acción popular, rindió concepto técnico³⁵, aclarando a cuáles entidades corresponde el manejo de la vía o vías en ese sector, precisando puntualmente:

“Los semáforos que controlan el tránsito deben ser instalados y operados en vías públicas y privadas abiertas al uso público únicamente por la autoridad de tránsito competente, o en quien esté delegada esta actividad, de conformidad a lo señalado en el título 7.1.2. Autoridad Legal del “Manual de Señalización Vial - Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia” – (MSV), adoptado mediante Resolución 1885 de 2015 expedida por el Ministerio de Transporte. En este sentido, le corresponde a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Duitama, fungir como autoridad de tránsito en la instalación y operación de los semáforos.

• La Transversal 19 en el sector de la intersección semaforizada en cuestión (PR 3+250), es una vía Nacional de primer orden con código de vía 5503, Tramo: Troncal Central del Norte, administrada por el Instituto Nacional de Vías INVIAS. (Subrayado y negrillas del Despacho) (f. 586, archivo 55_DictamenPericialANSV).

102. Precisó también el profesional de la ANSV, al describir el sitio definido en la solicitud de la prueba, que la intersección semaforizada avenida circunvalar con calle 27 se encuentra en una zona urbana del municipio de Duitama, en la cual confluye la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar, además, que se observó la presencia de zonas escolares en el sector contiguo a la vía por la presencia de la institución educativa Industrial Rafael Reyes (...). (f.583-584, 55_DictamenPericialANSV).

103. Así mismo informó, e ilustró con material fotográfico, que la avenida circunvalar con calle 27 del municipio de Duitama, es actualmente una intersección semaforizada, que presenta los siguientes movimientos vehiculares así:

- “• En el acceso sur los movimientos vehiculares sur-norte (2) y sur- occidente (6), no cuenta con módulos peatonales.*
- En el acceso norte los movimientos vehiculares norte-sur (1), norte-occidente (91), no cuenta con módulos peatonales.*
- En el acceso occidente los movimientos vehiculares occidente norte (7) y occidente-sur (93), no cuenta con módulos peatonales.”*

³⁵ Concepto en el cual señaló lo siguiente: “...teniendo en cuenta las disposiciones establecidas en el Decreto 787 de 2015 “Por el cual se establecen las funciones de la estructura interna de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) y se dictan otras disposiciones.”, no contemplan la relacionada con fungir como auxiliar de la justicia o perito, toda vez que este tipo de designaciones está sujeta a una serie de reglas especiales y procedimientos establecidos en la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”

Así las cosas, con las disposiciones normativas citadas, está entidad es la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional. La misión indicada a la Agencia (ANSV) es la de prevenir y reducir los siniestros de tránsito, así como la de planificar, articular y gestionar la seguridad vial del país, y servir de soporte institucional y de coordinación de los organismos y entidades públicas y privadas para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional.

No obstante, y en virtud del principio de colaboración anónima, para el caso en mención y conforme la designación por parte de la Dirección de la Entidad, **se rindió concepto técnico y se respondieron cada uno de los interrogantes planteados de acuerdo con la visita realizada el 8 de febrero de 2022 a la Avenida Circunvalar con Calle 27 del Municipio de Duitama, (...)** (Negrillas y Subrayado del Despacho) (f. 583, archivo 55_DictamenPericialANSV)



(...)” (f.584-585, 55_DictamenPericialANSV).

104. En este punto y conforme a las pruebas allegadas al proceso, el Despacho destaca que dentro del trámite de la presente acción constitucional, fue directamente el Municipio de Duitama y sin que mediara orden judicial, quien a través del grupo de apoyo de la secretaría de tránsito y transporte, elaboró los estudios de tráfico en la intersección en la cual confluye la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar, en los cuales se concluyó la viabilidad y necesidad de la implementación de la intersección semafórica para el control vehicular y peatonal, incluyendo la señalización horizontal y vertical³⁶, dispositivos que se encuentran a la fecha debidamente instalados en la zona, según da cuenta el informe final del contrato de obra pública COP-20210001³⁷, presentado por el municipio de Duitama y el concepto técnico rendido por la ANSV³⁸.

105. Sin embargo, no se puede pasar por alto que en audiencia celebrada el pasado 5 de noviembre de 2021³⁹, las partes formularon una propuesta de pacto de cumplimiento, de cuya revisión se ocupó el Despacho, pacto que fue improbadó, al advertirse, que si bien es cierto el municipio de Duitama, adoptó las medidas administrativas dirigidas a atender las pretensiones planteadas en la acción popular y que fueron aceptadas por la parte accionante, particularmente las referidas a la instalación de los semáforos (calle 27 con avenida circunvalar), en todo caso, el Despacho debía procurar que los pasos semafóricos instalados cumplieran con las condiciones técnicas, toda vez, que se podían presentar situaciones generadoras de afectación o amenaza a otros derechos e intereses colectivos, dado que, con lo pactado no se garantizaba plenamente la accesibilidad al espacio público, seguridad personal y la integridad física de la totalidad de los usuarios que transitan por la zona, particularmente las personas en condiciones de discapacidad o movilidad reducida (personas en sillas de ruedas, en muletas, con bastón, discapacidad visual, personas de la tercera edad etc.); que pretendieran hacer uso de dichos pasos semafóricos.

106. Lo anterior se convierte en razón más que suficiente, para indicar en todo caso que a pesar de encontrarse ya instalados los dispositivos semafóricos en el mencionado lugar, no es posible entender que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la

³⁶ F. 211, archivo 26_MunicioDuitamaPoneEnCto
³⁷ F. 634-663, archivo 62_MunicipioDuitamaAllegaInforme
³⁸ F. 582- 595 archivo 55_DictamenPericialANSV
³⁹ F. 468-472

acción, toda vez que es necesario como se enuncio antes verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, toda vez que de ser así y en el evento que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado⁴⁰, aun cuando se verifique como ya se dijo que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.

107. Precisado lo anterior, se evidencia que en lo que respecta al interrogante planteado por el Despacho a la ANSV, encaminado a que se determinara, si en la intersección semafórica avenida circunvalar con calle 27 del municipio de DUITAMA, cuenta en la actualidad un paso peatonal seguro que permita a las personas en condiciones de discapacidad o movilidad reducida (personas en sillas de ruedas, en muletas, con bastón, discapacidad visual, personas de la tercera edad etc.), el paso sin obstáculos por dicha zona particularmente a través de los pasos semaforicos, el profesional designado argumentó y sustento con material fotográfico su informe de la siguiente manera:

“Al respecto se informa que en la intersección Avenida Circunvalar con calle 27 se encuentra un cruce sendero peatonal, cuya demarcación consiste en dos líneas continuas paralelas transversales a la vía.

(...)



Foto 9-Cruce Sendero Peonatal Avenida Circunvalar con calle 27



Foto 10-Cruce Sendero Peonatal Avenida Circunvalar con calle 27

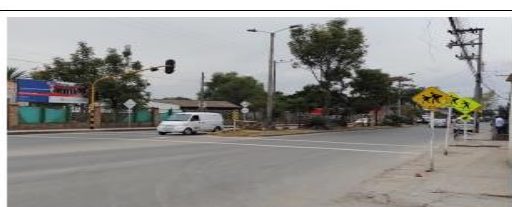


Foto 11-Cruce Sendero Peonatal Avenida Circunvalar con calle 27

(...)

De conformidad con lo anterior es importante aclarar que, si bien en la Avenida Circunvalar con calle 27 se encuentra un cruce sendero peatonal, este no se encuentra regulado con fase semafórica para el paso de peatones. De manera adicional, no cuenta con vado en el costado oriental de la intersección que facilite el desplazamiento a personas en condiciones de discapacidad física, con coches de niños y otros, y para el costado occidental la zona del andén se encuentra al mismo nivel respecto a la calzada de la vía. No obstante, se observa que el estado de los andenes no es óptimo.

Es importante aclarar que existen diferentes maneras de resolver un paso peatonal tanto a nivel como a desnivel, y depende de la evaluación de criterios de tránsito, geométricos, el tipo de peatón (edad y condición de los peatones), y otros aspectos (históricos de siniestralidad, iluminación, usos del suelo, entre otros) que definen las características de estos.

Ahora bien, la principal función de los dispositivos peatonales es dar seguridad a los peatones que desean cruzar la vía en una sección determinada, reduciendo y previniendo los riesgos

⁴⁰ Así lo dispuso el Consejo de Estado en sentencia de Unificación del 4 de septiembre de 2018, M.P. Dra. STELLA CONTO DIAZ, exp. No. 2007-0191

de accidentes, en particular de atropellos, aunado a la disminución de las demoras peatonales que se presentan al cruzar. Por lo tanto, se deben dar cumplimiento a las normas y disposiciones sobre el particular.

*(...) **se informa que, la intersección no cuenta con los elementos necesarios de acuerdo con la normatividad vigente que facilite el paso peatonal de personas en condiciones de discapacidad o movilidad reducida (personas en sillas de ruedas, en muletas, con bastón, discapacidad visual entre otros usuarios vulnerables** (...)*” (Subrayado y negrillas del Despacho(f. 586-588, archivo 55_DictamenPericialANSV).

108. Agregó, que respecto al separador central que se encuentra en la vía, con la conformación que se encontró en la visita, realizada el 8 de febrero de 2021, este no impide el paso de los usuarios que hacen uso del sendero peatonal. (f. 589, archivo 55_DictamenPericialANSV).

109. Con relación a la viabilidad de la implementación de dispositivos sonoros y/o auditivos, con el fin de que las personas con discapacidad visual, tengan un paso seguro de un lado a otro de la vía, de acuerdo con las condiciones técnicas en las que quedaron instalados los semáforos en la intersección objeto de la presente acción, conceptuó lo siguiente:

“...Respecto a la implementación de semáforos sonoros se informa que estos dispositivos son instalados de manera que complementen la señalización vehicular y peatonal convencional existente, siempre y cuando así lo determine un estudio de tránsito del sector y/o una evaluación que permita establecer los requerimientos en cuanto a las necesidades de este tipo de dispositivos.

(...)

Se informa que no es viable la instalación de semáforos sonoros con la disposición actual semafórica.

(...)

Es importante mencionar que los semáforos emiten un sonido alto y agudo que por lo general genera molestias en especial en zonas residenciales y en horario nocturno. De otra parte, existen zonas muy ruidosas, que requieren realizar ajustes en cuanto a la misma intensidad del sonido que emiten estos dispositivos, por lo que el tipo de tecnología usada en el controlador principal de la intersección toma gran importancia.

De lo anterior, se requiere contar con los estudios o evaluaciones correspondientes que definan los requerimientos desde el punto de vista del tránsito, así como una valoración de los elementos semafóricos necesarios para cubrir todos los requerimientos como postes, ménsulas, semáforos, sensores, entre otros elementos, además de las obras civiles necesarias para el adecuado funcionamiento de la intersección.

Por otra parte, se requiere que la autoridad de tránsito revise el equipo de control instalado en la intersección, para efectos de que la tecnología adquirida pueda suplir todas las necesidades de acuerdo con los estudios de tránsito que se desarrollen. (...)” (Subrayado y negrillas del Despacho (f. 589-590, archivo 55_DictamenPericialANSV).

110. En lo referente a las señales de tránsito pertinentes e idóneas que deben ser instaladas para mitigar el riesgo de accidentalidad para conductores y peatones que transiten por la zona, precisó:

“Respecto a la señalización informativa, preventiva, reglamentaria y marcas viales, se informa que como dispositivos de control del tránsito en calles y carreteras deben verse de manera complementaria con la disposición urbana del lugar que se requiera regular.

De acuerdo con lo anterior, es pertinente revisar los diferentes dispositivos de control instalados y actualizarlos de conformidad a las exigencias del Manual de Señalización vigente.

De igual manera, es necesario para mitigar los riesgos de siniestros viales en la intersección en cuestión considerar de manera adicional el mantenimiento de la señalización, el respeto a las normas de tránsito, la visibilidad, la adecuada accesibilidad, entre otros aspectos.” f. 590-591, archivo 55_DictamenPericialANSV).

111. Finalmente, presentó las recomendaciones y conclusiones que se relacionan a continuación:

“ (...)

- *Se recomienda realizar los estudios de tránsito del sector y/o evaluaciones que permitan definir todos los requerimientos necesarios para la implementación de pasos peatonales seguros y si es del caso la implementación de dispositivos sonoros en la intersección.*
- *Se recomienda se revise por parte de las entidades competentes del municipio, la delimitación de andenes y sardineles que permitan definir desde el punto del tránsito la segregación de la circulación vehicular y peatonal.*
- *De conformidad a los estudios de tránsito y/o evaluaciones que se realicen y a la situación del espacio urbano se recomienda revisar la señalización informativa, preventiva y reglamentaria de la intersección.*
- *Se recomienda ofrecer especial atención a los pasos peatonales y zonas escolares que se encuentran en el sector, para que en lo posible puedan ser motivo de análisis que permitan el fortalecimiento con medidas de pacificación del tránsito.*
- *Se recomienda la ejecución de operativos de control que permitan el adecuado uso del espacio público de conformidad a lo señalado en el Código Nacional de Tránsito.*
- *Se recomienda la armónica coordinación de acciones entre las entidades competentes de conformidad a los alcances y disposiciones normativas de manera que se faciliten la implementación de la mejor solución en beneficios de los usuarios del sector.*
- *A continuación, se hace una descripción de algunas especificaciones técnicas relacionadas con el tema de pasos peatonales, separadores y semáforos sonoros, no obstante, al final de esta respuesta se deja la normatividad relacionada la cual puede ser consultada para efectos del cumplimiento íntegro de este tipo de dispositivos.*

o Pasos peatonales-Ministerio de Transporte, 2015

✓ Se deben adecuar o reducir la altura de los sardineles mediante rampas de por lo menos dos metros de ancho, para evitar los desniveles bruscos. De igual modo, en el caso de islas peatonales o separadores cuyo ancho lo permita, deberán habilitarse rampas que eliminen los desniveles. En caso contrario, el sendero peatonal deberá ser a nivel de calzada.

o Pasos peatonales- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005

✓ Para permitir la continuidad entre los andenes y/o senderos peatonales se dispondrán los elementos necesarios que superen los cambios de nivel en los cruces de calzadas, ciclorrutas y otros. En estos casos se utilizarán vados, rampas, senderos escalonados, puentes y túneles. ✓ Será de obligatoria aplicación la NTC 4774: "Accesibilidad de las personas al medio físico. Espacios urbanos y rurales. Cruces peatonales a nivel y elevados o puentes peatonales".

o Pasos peatonales- NTC 4774

✓ Los cruces peatonales deben tener un ancho mínimo libre de obstáculos de 1.50 m (en caso que se prevea una mayor concentración de personas con discapacidad, debe considerarse un ancho mayor).

✓ Los cruces peatonales deben estar libres de obstáculos en todo su ancho mínimo y desde su piso hasta un plano paralelo a él ubicado a 2.20 m de altura. Dentro de este espacio no se pueden disponer de elementos que lo invadan. No se deben ubicar sumideros dentro del cruce peatonal, preferiblemente se deben localizar aguas arriba del mismo.

✓ Cuando la acera y el cruce peatonal se encuentran al mismo nivel, se deben colocar señales táctiles y visuales.

o Separador- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005

✓ Para garantizar la continuidad de la circulación peatonal sobre la cebra, en los separadores viales se salvarán los desniveles existentes con vados o nivelando el separador con la calzada. o Separador - NTC 4774

✓ Si debido al ancho de la calzada, la longitud del paso es excesiva y se prevé que los peatones atraviesen el cruce en dos o más tiempos con parada intermedia, se debe colocar un refugio dentro del separador. Este ha de tener un largo de al menos 1.50 m al mismo nivel de la calzada y con pavimento diferenciado en textura y color. o Semáforos sonoros - Ministerio de Transporte, 2015

✓ Los semáforos sonoros se deben instalar como complemento de los semáforos peatonales. ✓ Los semáforos con señales audibles deben ser considerado en aquellos pasos peatonales demandados con frecuencia por personas con y/o en situación de discapacidad visual, especialmente.

✓ Los semáforos con señales audibles no deben emplearse en semáforos peatonales con refugio ni cuando la cercanía entre semáforos haga probable que la señal proveniente de uno de ellos pueda ser mal interpretada en otro.

✓ Es recomendable que los dispositivos sonoros sean accionados por los usuarios adaptando botones de demanda peatonal adheridos a los postes de los semáforos. El botón debe estar ubicado a una altura del suelo de 1,05 metros, en dirección hacia el andén.

✓ El dispositivo sonoro debe ubicarse encima del módulo semafórico peatonal.

o Semáforos sonoros - NTC 4902

✓ Dos semáforos con señales sonoras se localizan una enfrente de la otra a cada lado del cruce peatonal, el sonido debe ser emitido en línea paralela a la señal lumínica del semáforo peatonal. (...)” (f. 591-593, archivo 55_DictamenPericialANSV).

112. Señalado lo anterior, resulta indispensable mencionar que el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en el país, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

113. En desarrollo de lo dispuesto en el Artículo 24 de la Carta Política, todo Colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y la comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y las personas con discapacidad, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

114. Debe señalarse, aquí también que la velocidad en las vías modernas, al mismo tiempo que el continuo crecimiento del volumen de vehículos que circulan por ellas, son factores que sumados al acelerado cambio en la forma de vida, crean situaciones conflictivas en determinados tramos de las vías, en las cuales es preciso prevenir, reglamentar e informar a los usuarios, por intermedio de las señales de tránsito, sobre la manera correcta de circular con el fin de aumentar la eficiencia, la seguridad y la comodidad de las vías, así

como proporcionar una circulación más ágil. Éstas deben ser de fácil interpretación, suministrando a los peatones y conductores los mensajes claves, sin ambigüedades.

115. De ahí, que no quepa duda entonces que los peatones son los más vulnerables en la vía, especialmente en la zona adjunta a las obras y en condiciones de tránsito alteradas, por lo tanto, se requiere que en los planes de manejo del tránsito se diseñen los elementos, dispositivos e infraestructura para dar la seguridad y accesibilidad necesarias. Así mismo, se debe tomar en cuenta que los peatones son los más difíciles de controlar en la vía⁴¹.

116. Igualmente, debe indicarse que la accesibilidad como principio establecido en el artículo 1 de la Ley 1346 de 2009 *“Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”* y definido en el artículo 9 de la misma norma, consagra que los Estados *“adoptaran medidas pertinentes para asegurar el acceso de personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, el entorno físico... Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán entre otras cosas, a: a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo”*.

117. Por su parte, el inciso 1 de la Ley 361 de 1997⁴² establece que *“Así mismo 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.”* y, el artículo 1 del Decreto 1538 de 2005 por medio del cual se reglamenta, dispone en su ámbito de aplicación *“El diseño, construcción, ampliación, modificación y en general, cualquier intervención y/u ocupación de vías públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público”*, lo que fue retomado por la Ley estatutaria 1618 de 2013⁴³ en el numeral 4 del artículo 2 del Título II denominado *“Definiciones y principios”*. Lo anterior, en concordancia con el artículo 24 de la Constitución que consagra el derecho a la libertad de locomoción y respecto del cual la Corte Constitucional ha precisado que para las personas en situación de discapacidad *“comprende la obligación de remover las distintas barreras físicas, arquitectónicas, en el transporte, en vías y en el espacio público, con el fin de brindar accesibilidad efectiva y segura a estas personas en condiciones de igualdad”*⁴⁴

118. De manera pues, que revisado en su integridad el material probatorio que obra en el expediente y valoradas las pruebas en conjunto bajo las reglas de la sana crítica, es evidente que dentro del caso puesto a consideración, resultan vulnerados y amenazados los derechos e intereses colectivos, con el *goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad pública seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente*, particularmente como consecuencia, del riesgo constante al que se ven expuestos tanto los conductores, pasajeros, peatones y las personas en condiciones de discapacidad o movilidad reducida que circulan a diario por la

⁴¹ Así lo dispuso el Ministerio de Transporte cuando adoptó en el año 2004 el manual de señalización vial en aplicación de la resolución núm. 1050 de 5 de mayo de 2004, numeral. 4.7.4.4 Diseño del plan de manejo del tránsito, derogada a través de resolución No. 1885 de 2015

⁴² Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas <en situación de discapacidad> y se dictan otras disposiciones.

⁴³ Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

⁴⁴ Sentencia T-455 de 2018 M.P. Diana Fajardo Rivera. Ver, entre otras, Sentencias T-553 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-747 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán; T-269 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa T-304 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez T-180A de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama.

119. Lo anterior, por cuanto si bien es cierto fueron instalados dispositivos semafóricos como lo solicitaba la parte actora y que eran requeridos para controlar el tráfico vehicular y peatonal en la intersección vial ya mencionada, cuya ausencia fue una de las causales que dio lugar a la iniciación de la presente acción, lo cierto es que debido a los hechos puestos en conocimiento a este Despacho judicial y de acuerdo a las pruebas que obran en el expediente, en específico el dictamen pericial presentado por la ANSV (f. 578-579, 54_RtaInviasCasv022), quedó demostrado que en la intersección vial referida, se está generando actualmente un riesgo para la seguridad y vida de las personas, especialmente de aquellas en condiciones de discapacidad o movilidad reducida y en general para los usuarios de la vía, toda vez, que el (los) cruces o senderos peatonales que existen en la zona, no se encuentra regulado con fase semafórica para el paso de peatones, adicionalmente, no cuenta con vado en el costado oriental de la intersección que facilite el desplazamiento a personas en condiciones de discapacidad física, con coches de niños y otros, y para el costado occidental la zona del andén, si bien, se encuentra al mismo nivel respecto a la calzada de la vía, sin embargo, se evidencia que el estado de los andenes no es óptimo.

120. En tal sentido, el paso peatonal que se encuentra en la intersección semafórica, no cumple con las características y exigencias establecidas en el manual de señalización vial conforme lo determinó la ANSV⁴⁵, constituyéndose de esta manera en un paso no seguro, para quienes transitan por la zona.

121. De manera que, tiene justificación la preocupación descrita por el actor popular con la consecuente solicitud de instalación de semáforos y señales de tránsito, luego para el Despacho, es claro que la situación de riesgo evidenciada atenta contra los derechos colectivos invocados por el demandante, y exige de las autoridades responsables acciones inmediatas para corregir el problema.

122. De acuerdo con lo probado en el proceso, la intersección ya descrita comprende entonces, por una parte, una vía de carácter municipal y, por otro, la transversal 19, que es una vía Nacional de primer orden con código de vía 5503, Tramo: Troncal Central del Norte, administrada por el Instituto Nacional de Vías INVIAS.

123. De este modo, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 2976 de 2010, reglamentario del parágrafo 3 del artículo 1 de la Ley 1228 de 2008⁴⁶, los pasos urbanos se definen como el tramo o sector vial urbano de la red vial a cargo de la Nación administrada por el INVÍAS, o los entes territoriales, que se encuentran al interior o atraviesan la zona urbana de los diferentes municipios; el artículo 4 *ibidem*, preceptúa que en los pasos urbanos en los que no se pretenda realizar ampliación de las vías a cargo de la Nación, las fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión serán definidas por la autoridad

⁴⁵ **Resolución 0001885-2015 del Ministerio de Transporte**, "Por lo cual se adopta el manual de señalización vial - Dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorutas de Colombia". "En este documento se dan criterios técnicos para la señalización de los pasos a nivel con y sin semáforo, así como algunas consideraciones para determinar si el paso requiere este tipo de dispositivo. Aunado a esto, da orientaciones en diseño de dispositivos usados en pasos peatonales, como tipo resalto (portátil, parabólicos, pompeyanos), entre otros aspectos. Ver el numeral de lineamientos de diseño para más información". (Subrayado del Despacho) (f. 593, archivo 55 archivo 55_DictamenPericialANSV).

⁴⁶ Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones

municipal, las cuales deberán cumplir con las normas aplicables para el tipo de proyecto así como ajustarse al Plan de Ordenamiento Territorial de cada Municipio, garantizando la normal operación de la vía y que en estos casos la competencia de la Nación será de paramento a paramento de la vía, siempre y cuando la vía continúe a cargo de la Nación.

124. Además, en virtud de mandatos constitucionales y legales citados en el marco jurídico de esta providencia, corresponde tanto al INVIAS la intervención sobre la infraestructura a su cargo, como al Municipio de Duitama, velar por la protección del espacio público bajo su responsabilidad, conforme a la situación fáctica que diera origen a la interposición de la acción popular objeto de decisión ya expuesta con suficiencia.

125. De tal modo, que de conformidad con las normas en comento para la intervención de los pasos urbanos converge no solo la entidad encargada de la vía nacional, sino también, la autoridad municipal, es decir en el caso de marras, el INVIAS como encargado de la transversal 19, y del municipio de Duitama, como responsable de avenida circunvalar con calle 27 de esa localidad; por ende, ambas entidades son las responsables de garantizar la protección de los derechos colectivos aducidos en la demanda, por una parte, y por otra, es necesaria la convergencia de ambas entidades para superar la vulneración a los derechos colectivos advertida.

126. De ahí, que se deban adoptar las medidas que resulten del caso con el fin de lograr la prevención anticipada de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en particular los que se requieran para proteger la vida, integridad y seguridad de los peatones y totalidad de usuarios que circulan la intersección vial enunciada, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la exigencia a los demandados en la presente acción, de acatar obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales.

127. Así las cosas, con el propósito de garantizar y prevenir la continua afectación de los derechos e intereses de la colectividad, y sin que ello implique el desconocimiento del principio de congruencia⁴⁷ el cual es más flexible dentro del trámite de acciones populares⁴⁸, pues una vez se presenta la acción popular, se enerva cualquier interés particular que pudiera tener el actor en favor del colectivo, al punto, que una vez aceptada la demanda no puede ser desistida por el demandante, por lo cual se se considera que este fallador adquiere la facultad de pronunciarse a partir de los hechos planteados en la demanda, pero conforme a lo probado dentro del proceso, sin que esta decisión se limite a la apreciación particular que el actor popular vierte en sus pretensiones, justamente para garantizar la protección de los derechos colectivos, a partir de ello entonces el Juzgado en razón a lo expuesto adoptará las siguientes decisiones:

Teniendo como respaldo lo consignado en el dictamen pericial rendido por la ANSV en donde se señala que en efecto, es necesario ofrecer una solución de paso peatonal seguro en la zona, para el desplazamiento de las personas en condiciones de discapacidad física, o que cuenten permanente o temporalmente con movilidad reducida (personas en sillas de ruedas, en muletas, con bastón, discapacidad visual, personas de la tercera edad etc.), se ordenará al MUNICIPIO DE DUITAMA y al INVIAS en forma solidaria y dentro del marco de

⁴⁷ Ello siempre y cuando se cumplan dos condiciones: primero, que estos guarden una estrecha y directa relación con los derechos respecto de los cuales sí existió una solicitud expresa de protección por parte del actor popular y, segundo, que la parte demandada se haya pronunciado frente a dichos derechos colectivos a lo largo del proceso, es decir, que haya ejercido efectivamente su derecho de defensa frente a los mismos.

⁴⁸ Así lo determino el Consejo de Estado en sentencia de unificación del pasado 5 de junio de 2018 entro del exp. Rad. No. 2004-1647 Mp. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.

sus competencias, para que dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente decisión:

- i) Efectúen los estudios de tránsito del sector y/o evaluaciones que permitan definir todos los requerimientos necesarios para la implementación de pasos peatonales seguros en la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama y si es del caso la implementación de dispositivos sonoros, teniendo en cuenta en todo caso la afectación que ello pueda generar a los habitantes y / o residentes del sector.
- ii) De conformidad a los estudios de tránsito y/o evaluaciones que se realicen y de acuerdo a la situación del espacio urbano procederán a revisar la señalización informativa, preventiva y reglamentaria necesaria en la zona y
- iii) Procedan a efectuar la delimitación de andenes y sardineles que permitan definir desde el punto del tránsito la segregación de la circulación vehicular y peatonal.

128. Para tal efecto, deberán tener en cuenta lo que sobre el particular exige el Manual de Señalización Vial - Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia” – (MSV), adoptado mediante Resolución 1885 de 2015 expedida por el Ministerio de Transporte ⁴⁹ y, las normas relacionadas con la regulación de los pasos peatonales, accesibilidad al medio físico y las que garantizan y aseguran el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en condición de discapacidad, como son: el Decreto 798 de 2010⁵⁰; Decreto 1538 de 2005⁵¹; Decreto 1538 de 2005⁵² ; Ley 361 de 1997

⁴⁹ “Por lo cual se adopta el manual de señalización vial - Dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorrutas de Colombia”. “En este documento se dan criterios técnicos para la señalización de los pasos a nivel con y sin semáforo, así como algunas consideraciones para determinar si el paso requiere este tipo de dispositivo. Aunado a esto, da orientaciones en diseño de dispositivos usados en pasos peatonales, como tipo resalto (portátil, parabólicos, pompeyanos), entre otros aspectos. Ver el numeral de lineamientos de diseño para más información.” (f. 593, archivo dictamen pericial).

⁵⁰ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006”. “Este decreto reglamenta los estándares urbanísticos para el desarrollo de vivienda, equipamientos y espacios públicos y su articulación con los sistemas de movilidad (red peatonal y de ciclorrutas). De manera adicional establece las condiciones mínimas de los perfiles viales al interior del perímetro urbano de los municipios y distritos que hayan adoptado plan de ordenamiento territorial. Las disposiciones contenidas en este decreto solo se aplican a zonas y predios urbanizables no urbanizados sujetos a las actuaciones de urbanización a los que se les haya asignado el tratamiento urbanístico de desarrollo en suelo urbano o de expansión urbana. Las disposiciones del presente decreto también se aplicarán para la planificación, diseño, construcción o adaptación de las vías del perímetro urbano del respectivo municipio o distrito.” (f. 593, archivo dictamen pericial).

⁵¹ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997”, “En este acto administrativo se dan lineamiento sobre el diseño, construcción, ampliación, modificación de intervenciones en vías públicas, mobiliario urbano y espacios público. De manera adicional, se dan indicaciones sobre el diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada.” (f. 593, archivo dictamen pericial).

⁵² Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997”. “En este acto administrativo se dan lineamiento sobre el diseño, construcción, ampliación, modificación de intervenciones en vías públicas, mobiliario urbano y espacios público. De manera adicional, se dan indicaciones sobre el diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada.” (f. 593, archivo dictamen pericial).

de 1997⁵³; NTC 4902⁵⁴; NTC 4695⁵⁵; NTC 4201⁵⁶; NTC 4774⁵⁷; NTC 4143⁵⁸; NTC 5610⁵⁹ y Ley Estatutaria 1618 de 2013⁶⁰, teniendo en cuenta en todo caso, las recomendaciones plasmadas en el concepto técnico que sobre el particular y en el sitio en mención efectuó la ANSV⁶¹.

129. Surtido lo anterior las entidades mencionadas deberán proceder en un término no mayor a tres (3) meses, efectuando los tramites contractuales que resulten del caso, a efectuar la modificaciones técnicas y de ingeniería que resulten necesarias en la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama, construyendo pasos peatonales seguros, regulados con fase semafórica, con adecuación de los andenes, y la implementación de dispositivos necesarios que cumplan con todas las especificaciones técnicas exigidas legalmente, para beneficio de la totalidad de las personas que hagan uso de los mismos, incluidas las personas con discapacidad física, o que cuenten permanente o temporalmente con movilidad reducida, brindando además soluciones necesarias para garantizar también la seguridad de quienes se desplacen en vehículos. Para lo cual deberá instalarse la correspondiente señalación vial informativa, preventiva y reglamentaria de la intersección, en los precisos términos que exige el manual de señalización vial 2015.

130. Así mismo, se ordenará al MUNICIPIO DE DUITAMA, en el evento que no lo haya hecho, para que dentro del término de veinte (20) días contado a partir de la notificación y ejecutoria de la presente decisión, proceda a través de la dependencia que corresponda, a

⁵³ "Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones.". "En este acto administrativo se relacionan medidas para la prevención, educación, rehabilitación, la integración laboral, el bienestar social, la accesibilidad, eliminación de barreras arquitectónicas, el transporte, las comunicaciones para la población en y/o con condición de discapacidad." (f. 593, archivo dictamen pericial).

⁵⁴ Accesibilidad de las personas al medio físico. Cruces peatonales a nivel. Señalización sonora para semáforos peatonales. "Identifica símbolos y sus significados, que pueden ser usados para transmitir información esencial para el usuario y otros, para un uso seguro y efectivo de los dispositivos médicos. Reglamentado por (Ministerio de Transporte, 2015)" (f. 593, archivo dictamen pericial).

⁵⁵ Accesibilidad de las personas al medio físico, señalización para el tránsito peatonal en el espacio público urbano. "Establece los requisitos mínimos que deben tener las señales de tránsito peatonal horizontales y verticales localizadas en áreas de uso público. La norma busca organizar y orientar al usuario en su desplazamiento al lugar que requiera, procurando garantizarle una movilidad segura y eficiente. Reglamentado por (Ministerio de Transporte, 2015)" (f. 593, archivo dictamen pericial).

⁵⁶ Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios. Equipamientos. Bordillos, pasamanos y agarraderas. Esta NTC establece los requisitos mínimos y las características generales que deben cumplir los bordillos, pasamanos, barandas y agarraderas a utilizar en determinados elementos y ambientes a los efectos de facilitar el uso de forma segura. Reglamentado por (Ministerio de Transporte, 2010)" (f. 593, archivo dictamen pericial).

⁵⁷ Accesibilidad de las personas al medio físico. Espacios urbanos y rurales. Cruces peatonales a nivel y elevados o puentes peatonales. "Esta NTC establece las dimensiones mínimas y las características funcionales y de construcción que deben cumplir los cruces peatonales a nivel y los puentes peatonales no adosados a puentes vehiculares y pasos subterráneos. Reglamentado por (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005)" (f. 594, archivo dictamen pericial).

⁵⁸ Accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios, Rampas Fijas. "Esta NTC establece las dimensiones mínimas y las características generales que deben cumplir las rampas para los niveles de accesibilidad adecuado y básico, que se construyan en las edificaciones y los espacios urbanos para facilitar el acceso a las personas. Reglamentado por (Ministerio de Transporte, 2010)"

⁵⁹ Accesibilidad de las personas al medio físico. Señalización Táctil. "Esta norma establece los requisitos técnicos para las señales podotáctiles; de igual forma, brinda las recomendaciones para su correcta instalación, con el fin de ayudar a las personas con limitación visual a tener una movilidad autónoma y segura. Esta norma establece los requisitos técnicos para dos tipos de señales podotáctiles: señal podotáctil alerta y señal podotáctil guía. Ambos tipos de señales pueden ser usados en interiores y exteriores, en el entorno construido. Reglamentado por (Ministerio de Transporte, 2010)" (f. 594, archivo dictamen pericial)

⁶⁰ "Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad." "Esta ley tiene por objetivo garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, de acciones afirmativas, de ajustes razonables y de la eliminación de toda forma de discriminación por razón de discapacidad." (f. 594, archivo dictamen pericial).

⁶¹ F. 582- 595 archivo 55_DictamenPericialANSV

ofrecer especial atención a los pasos peatonales en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama y zona escolar específicamente en la Institución Educativa Industrial Rafael Reyes, adoptando estrategias que permitan el fortalecimiento con medidas de pacificación del tránsito y la ejecución de operativos de control para el adecuado uso del espacio público en toda la zona, teniendo en cuenta las recomendaciones que sobre el particular se encuentran consignadas el concepto técnico efectuado por la ANSV

131. El Municipio de Duitama y el INVÍAS, deberán allegar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación y ejecutoria de esta decisión, informe respecto del cumplimiento y avance de las órdenes impartidas junto con el correspondiente registro fotográfico.

De la condena en costas.

132. En lo que refiere a las acciones populares el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 regula el tema de las costas en los siguientes términos:

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

133. Concomitante con lo anterior, el artículo 365 del C.G.P. señala las reglas bajo las cuales se debe sujetar la condena en costas.

134. Sin embargo, a más de las disposiciones normativas antes referidas, debe tenerse en cuenta respecto de este punto, que el Consejo de Estado el 6 de agosto de 2019 entre otras estableció las siguientes reglas de unificación, fijando las siguientes reglas en lo que respecta a las costas en acciones populares:

“163. 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, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorporando el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.”

164. Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

165. En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación.

166. Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

(...)

169. Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el fallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto.

170. Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.” (Subrayado fuera del texto original).⁶²(subrayado fuera de texto)

135. Ahora bien, el artículo 271 del CPACA le confirió expresamente la facultad de unificar la jurisprudencia al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, como órgano de cierre de la jurisdicción, en aquellos asuntos que por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver divergencias en su interpretación. A paso que el artículo 10 *ibídem*⁶³ señaló que las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, constituyen precedente obligatorio para las autoridades, norma que debe entenderse, que también para los jueces administrativos del país.

136. Bajo los anteriores postulados, este Despacho dará aplicación a los parámetros que estableció la sentencia de unificación ya citada, que aplica para el caso de autos.

137. En el caso sub examine, el Despacho considera que no hay lugar a condenar en costas, pues revisado el expediente, se advierte que el demandante presentó la demanda en nombre propio y si bien en las audiencias de pacto de cumplimiento fue representado por apoderado judicial⁶⁴, no obstante, no se encuentra demostrado que hubiese incurrido en gastos derivados de dicha situación o practicado alguna prueba cuyos gastos hubieren estado a cargo del actor popular, aunado que dentro de las pretensiones no solicitó la condena en costas, así las cosas en los citados términos al no aparecer que se causaron costas en esta instancia, el Despacho se abstendrá en imponer condena en dicho sentido, de conformidad con lo previsto en el numeral 8° del artículo 365 del CGP.⁶⁵, aplicable al presente asunto por expresa remisión del art. 38 de la Ley 472 de 1998.

⁶² Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, Consejera Ponente Dra ROCÍO ARAUJO OÑATE, Exp. 15001-3333-007-2017-00036-01

⁶³ Artículos 10: (...) Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas

⁶⁴ Archivos 19_ActaAudienciaPactoCumplimiento, y 36_ActaContinuaciónPactoDeCumplimientoArt28Ley472

⁶⁵ En similares términos se pronunció el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA DE DECISIÓN No. 6 MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS, sentencia del 24 de marzo de 2022, rad. 2018-0342

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Duitama, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. - Declarar infundada la excepción denominada, *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*, propuesta por el **MUNICIPIO DE DUITAMA** y el **INVIAS**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. - Declarar que el **MUNICIPIO DE DUITAMA** y el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS**, son responsables de la amenaza y vulneración del derecho colectivos relacionados con el GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO, UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO, SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICA y el DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE, por la inexistencia de medidas adecuadas que mitiguen o prevengan la accidentalidad vehicular y/o peatonal que se presenta en la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama, por parte del INVÍAS y el MUNICIPIO DE DUITAMA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR al MUNICIPIO DE DUITAMA y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS, en forma solidaria y dentro del marco de sus competencias, para que dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente decisión: i) efectúen los estudios de tránsito del sector y/o evaluaciones que permitan definir todos los requerimientos necesarios para la implementación de pasos peatonales seguros en la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama y si es del caso la implementación de dispositivos sonoros, teniendo en cuenta en todo caso la afectación que ello pueda generar a los habitantes y / o residentes del sector; ii) de conformidad a los estudios de tránsito y/o evaluaciones que se realicen y de acuerdo a la situación del espacio urbano procederán a revisar la señalización informativa, preventiva y reglamentaria necesaria en la zona y iii) procedan a efectuar la delimitación de andenes y sardineles que permitan definir desde el punto del tránsito la segregación de la circulación vehicular y peatonal.

Para tal efecto, deberán tener en cuenta lo que sobre el particular exige el Manual de Señalización Vial - Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia” – (MSV), adoptado mediante Resolución 1885 de 2015 expedida por el Ministerio de Transporte, el Decreto 798 de 2010; Decreto 1538 de 2005; Decreto 1538 de 2005 ; Ley 361 de 1997 de 1997, NTC 4902 ; NTC 4695 ; NTC 4201; NTC 4774; NTC 4143; NTC 5610 y Ley Estatutaria 1618 de 2013, teniendo en cuenta en todo caso, las recomendaciones plasmadas en el concepto técnico, que sobre el particular y en el sitio en mención efectuó la ANSV.

CUARTO.- ORDENAR al MUNICIPIO DE DUITAMA y al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS., en forma solidaria y una vez surtidos los estudios y evaluaciones ordenadas en el numeral anterior, proceder en un término no mayor a tres (3) meses, y luego de los trámites contractuales que resulten del caso, a efectuar la modificaciones técnicas y de ingeniería que resulten necesarias en la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama, construyendo pasos peatonales seguros, regulados con fase semafórica, con adecuación de los andenes, y la

implementación de dispositivos necesarios que cumplan con todas las especificaciones técnicas exigidas por las normas, para beneficio de la totalidad de las personas que hagan uso de los mismos, incluidas las personas con discapacidad física, o que cuenten permanente o temporalmente con movilidad reducida, brindando además soluciones necesarias para garantizar también la seguridad de quienes se desplacen en vehículos. Para lo cual deberá instalarse la correspondiente señalación vial informativa, preventiva y reglamentaria de la intersección, en los precisos términos que exige el manual de señalización vial 2015.

QUINTO.- Ordenar al **MUNICIPIO DE DUITAMA**, para que dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación y ejecutoria de la presente decisión, proceda a través de la dependencia correspondiente, a adoptar en toda la zona que se hace referencia en la acción popular, estrategias que permitan el fortalecimiento con medidas de pacificación del tránsito y la ejecución de operativos de control para el adecuado uso del espacio público, en toda la zona, teniendo en cuenta además las recomendaciones que sobre el particular se encuentran consignadas el concepto técnico efectuado por la ANSV, prestando especial atención a la zona adyacente en la Institución Educativa Industrial Rafael Reyes.

SEXTO. - El **MUNICIPIO DE DUITAMA** y el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS**, dentro del marco de su competencia, deberán allegar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación y ejecutoria de esta decisión, informe respecto del cumplimiento y avance de las órdenes impartidas junto con el correspondiente registro fotográfico.

SEPTIMO: - Remítase copia de esta providencia al señor Defensor del Pueblo para los fines del art. 80 de la Ley 472 de 1998.

OCTAVO: - Por secretaria ofíciase a la oficina de soporte página web nivel central de la Rama Judicial, para que esta sentencia se publicada y divulgada por ser de interés general para la comunidad.

NOVENO. - Sin condena en costas

DÉCIMO. - Ejecutoriada esta providencia, y una vez verificado el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta decisión, archívense las diligencias, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

DÉCIMO PRIMERO - Notifíquese la presente providencia de conformidad con el artículo 203 del CPACA dentro de los 3 días siguientes mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de estado en la forma prevista en el artículo 295 del Código General del Proceso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Firmado electrónicamente - SAMAI)
NILSON IVÁN JIMÉNEZ LIZARAZO
JUEZ