



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**  
**SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, treinta (30) de abril de dos mil quince (2015)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-33-31-004-2009-00146-01  
**ACCIONANTE:** JAVIER ALBERTO DONADO VERGARA  
**ACCIONADO:** MUNICIPIO DE SINCELEJO – INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS “INVÍAS” – AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA “ANI” – AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A.S.  
**NATURALEZA:** ACCIÓN POPULAR

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación, interpuesto por la parte demandada, **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA “ANI” - AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A.S – MUNICIPIO DE SINCELEJO-**, contra la sentencia del 15 de diciembre de 2014, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se concedió el amparo de los derechos colectivos invocados por el actor.

**1. ANTECEDENTES:**

**1.1 Pretensiones<sup>1</sup>:**

El señor **JAVIER ALBERTO DONADO VERGARA**, solicitó la protección de los derechos colectivos, relacionados con el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad pública, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollo urbano, respetando las disposiciones jurídicas,

---

<sup>1</sup> Ver folios 2 - 3, del cuaderno de primera instancia.

de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; en razón de ello, pidió se ordene a los entes demandados, adelantar o promover obras de mantenimiento y restauración, de las barandas de los puentes ubicados en la troncal de occidente; así mismo, la construcción de un puente elevado, que comunique la avenida El Zumbado, con los barrios denominados el Progreso, el Cocuelo, Villa Madi, Uribe Uribe, Santa Cecilia, entre otros; además, la implementación de medidas de prevención vial, instalando señales de tránsito reglamentaria, preventivas e informativas en el sector, con la finalidad de evitar la ocurrencia de accidentes de tránsito.

## **1.2.- Hechos y fundamentos de la acción<sup>2</sup>.**

Manifestó el actor, que las entidades demandadas, son instituciones de derecho público, las cuales, cuentan con una autonomía administrativa y financiera, con una serie de funciones específicas, que propenden al mantenimiento de ciertos bienes de uso público, que garantizan el desarrollo social de los habitantes del territorio, donde se sitúan.

Esgrime el actor, que dentro de las funciones que están a cargo de estas entidades demandadas, está la de conservación y mantenimiento de las vías públicas, en especial, la situada en la carrera 38 o mejor conocida como TRONCAL DE OCCIDENTE, considerada una arteria vial, de vital importancia, que comunica la costa atlántica con el centro y sur del país

Manifiesta el actor, una clara carencia de barandas de seguridad, en el puente que se ubica en el punto, donde están situadas las empresas de transportes RÁPIDO OCHOA y TRANSPORTES GONZÁLEZ.

Además de lo arriba manifestado, plantea, que la ausencia de un puente vehicular, en la intersección de los barrios el Zumbado, con los pertenecientes a la zona sur del municipio, implica un evidente riesgo, para aquellos vehículos, que necesitan hacer ese cruce, puesto que los

---

<sup>2</sup> Folios 1-2, del cuaderno de primera instancia.

transeúntes y conductores, tienen que atravesar la troncal de occidente, colocando en grave riesgo su vida, puesto que es una vía, de tráfico de transporte pesado, situación que a su criterio, incrementa los índices de accidentalidad para la población, que utiliza este vía.

### **1.3. Contestación del ente accionado.**

Las partes que conforman la causa por pasiva de la acción, ejercieron su derecho de contradicción, de la siguiente forma:

#### **1.3.1.- Municipio de Sincelejo<sup>3</sup>.**

La entidad demandada, contestó la acción, por medio de apoderado judicial, dando por ciertos, unos hechos e incitando a la parte actora, para que pruebe aquellos que dice, no le constan. Además, se opone a todas y cada una de las pretensiones, que fueron planteadas por el actor, en el libelo de la demanda.

Señala como excepción, la falta de legitimación en la causa por pasiva, aduciendo, que la petición de la construcción de un puente vehicular, no cuenta con asidero fáctico, técnico, ni científico que apoye tal necesidad, puesto que en la actualidad, se encuentra funcionando un sistema de semaforización, encargado de hacer control del tráfico, que se presenta en la intersección de la avenida el Zumbado, con la troncal de occidente.

Aduce, que si bien es cierto lo expresado por el actor, en el hecho QUINTO, en razón a ello, es como se entregó, por parte del extinto INCO, en modo de concesión, a la empresa AUTOPISTAS DE LA SABANA, la ejecución de los estudios, diseños definitivos, obras de rehabilitación y de construcción, además de la operación y mantenimiento de los tramos comprendidos, entre Montería – Cereté – La Ye y Sincelejo – Corozal, en los departamentos de Sucre y Córdoba, respectivamente; esto a luces del

---

<sup>3</sup> Folios 33-36, del cuad. de 1ra Inst.

contrato de concesión No. 002 del 6 de marzo de 2007, que tendrá una duración de 19 años.

### **1.3.2.- Instituto Nacional de Vías “INVIAS”.<sup>4</sup>**

Manifestó en su escrito de contestación, que algunos hechos contenidos en la acción son ciertos, mientras que a otros no le cabe la certeza y se atiende a lo probado dentro del proceso. Declaró su clara oposición, contra todas y cada una de las pretensiones, mencionadas en el cuerpo de la demanda.

Para efectos de su defensa, señaló como excepción previa, la falta de legitimación en la causa por pasiva, aduciendo que no es INVÍAS, la entidad a la cual le corresponde responder, por los hechos que se esgrimen en la demanda, sino al ente Administrativo Municipal, al que se hace mención, pues, a su modo de observar la situación, lo que se pretende con la demanda, que es la defensa de los derechos colectivos vulnerados, están plenamente fuera de la órbita de responsabilidad legal, que tiene esta entidad, por estricto mandato legal.

### **1.3.3.- Agencia Nacional de Infraestructura “ANI”<sup>5</sup>.**

Manifestó en su escrito de contestación, que algunos hechos señalados no lo son, y que en los restantes se atiende a lo que resulte probado, pues no le cabe certeza sobre los mismos. En lo que respecta a las pretensiones, señala su oposición a todas y cada una de las pretensiones de la demanda.

En su uso de derecho a la defensa, señala como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que en este tipo de procesos, es legitimado por pasiva, aquella entidad, que tenga toda la carga y el deber, tanto legal como material, de responder, por una posible

---

<sup>4</sup> Folios 56-61 del Cuad. de 1ra Inst.

<sup>5</sup> Vinculada mediante auto de fecha 26 de febrero de 2013, obrante a folios 143 - 144; contestación visible de folios 191-198 del cuad. de 1ra Inst.

afectación de los derechos colectivos, que se invocan como amenazados. Además aduce, que al entrar a efectuar un análisis de la demanda, no se avizora cómo, la entidad accionada, puede convertirse en vulneradora de los derechos e intereses colectivos, instruidos por la parte actora, en su escrito de demanda y menos aún, cuando se deja claro, que la obligación material y legal de construcción, señalización vial y ejecución de proyectos, amén del contrato No. 002 de 2007, está en cabeza de la entidad AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A.S.

De igual manera, aduce como excepción, no haberse ordenado la citación de otras personas, que la ley dispone citar y no vislumbrar la demanda, a todos los litisconsortes necesarios.

Al igual, indica como excepción, que la carga de la prueba, se encuentra en cabeza del actor, ya que es a él, a quien le corresponde probar todos y cada uno de los hechos, que sirven como sustento de la demanda y que como se vino observando, no se encuentra atisbo siquiera, que permita explicar, que la ANI, tuvo un efecto directo, sobre el perjuicio general que alega el actor.

#### **1.3.4.- Autopistas de la Sabana<sup>6</sup>.**

Manifestó en su contestación, que en lo que respecta a los hechos, algunos de los mencionados, no tienen esta calidad y que, en lo que concierne al hecho séptimo, manifiesta, que técnicamente, es totalmente inviable, puesto que en el evento de colocar un resalto o reductor de velocidad, se convertiría en una maniobra peligrosa, al observar, que el sitio indicado por el actor, es una pendiente y que sería necesario, que el vehículo, mantuviera su impulso.

---

<sup>6</sup> Vinculada mediante auto de 18 de febrero de 2014, obrante a folio 257; contestación visible de folios 266 – 274, del cuaderno de primera instancia

Se opuso a todas las pretensiones mencionadas en el escrito de demanda, por no estar el actor, asistido de razón jurídica o fáctica para invocarlas.

Propuso como excepción, la falta de legitimación en la causa por pasiva, considerando que esta empresa, solo está obligada a ejecutar las obras, que estén expresamente señaladas en el contrato de concesión No. 002 de 2007, en consecuencia, no sería jurídicamente viable, asignarle cargas, que estén fuera de la órbita de la relación contractual. Adujó además, que la mencionada vía cuenta, con todos los elementos pertinentes de señalización y las medidas que garantizan la seguridad vial.

Plantea la inexistencia del hecho u omisión alegada por el accionante, además de ineptitud e infundabilidad de la demanda, puesto que la vía que se ha venido mencionando en esta providencia, cuenta con toda la señalización legalmente instaurada, además de las señales de tránsito verticales y horizontales reglamentarias.

Aduce la entidad accionada, que la parte actora, no allegó al proceso, el material probatorio, que permita dilucidar, eficazmente, el daño, amenaza o vulneración a los derechos o intereses colectivos, que se enuncian en el libelo de la demanda.

#### **1.4.- Sentencia impugnada<sup>7</sup>.**

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 15 de diciembre de 2014, resolvió lo siguiente:

*“PRIMERO: DECLÁRESE la falta de legitimación en la causa por pasiva a favor del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS, NIÉGUENSE las restantes excepciones propuestas, por lo expuesto en la parte considerativa de la sentencia*

*SEGUNDO: AMPÁRENSE los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad pública y la realización de las construcciones, edificaciones*

---

<sup>7</sup> Ver folios 372 – 393, del cuaderno de primera instancia.

y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, vulnerados por parte del MUNICIPIO DE SINCELEJO, la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI y la empresa AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, se ORDÉNENSE las siguientes acciones:

- Se le ordenará al MUNICIPIO DE SINCELEJO en coordinación con AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia hacer medidas de control estricto del tráfico vehicular y el cumplimiento de las normas de tránsito en todo el sector, en especial en la recuperación del espacio público que ha sido invadido por las empresas de transportes ubicadas en el sector de la Troncal de Occidente a la altura de la Avenida Okala, con el fin de que no estacionen sus vehículos en la Troncal de Occidente y calles aledañas. También se realizarán capacitaciones y jornadas pedagógicas sobre el uso adecuado de las vías, el respeto a señales de tránsito y la seguridad vial, a los usuarios asiduos de la vía, en especial, a las empresas transportadoras, sus conductores y a los motociclistas.
- Se ordenará al MUNICIPIO DE SINCELEJO, para que obligue a las empresas de transporte que se encuentran ubicadas en el sector, a recoger y dejar pasajeros dentro de sus instalaciones; las empresas deberán tener controles de entrada y salida de sus vehículos y señales de prevención que indiquen lo mismo. El municipio les advertirá que les quedará prohibido recoger pasajeros en la vía pública y deberán dejar espacio suficiente para el tránsito de los peatones.
- El MUNICIPIO DE SINCELEJO, deberá apostar de manera permanente funcionarios para hacer los controles para hacer cumplir las anteriores medidas por lo menos los primeros tres (3) meses. Posterior a ello deberán hacer controles periódicos, hasta que se construya de manera definitiva la terminal de transportes del municipio. Para lo anterior solicitarán la colaboración de la Policía Nacional.

Se les ordenará al MUNICIPIO DE SINCELEJO, a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI y la empresa AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., para que en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, contraten la realización de un estudio técnico, que diagnostique y formule una solución vial integral al sector, identificando efectivamente las causas de la congestión vial, el impacto de las soluciones dadas hasta ahora y la implementación de soluciones efectivas para acabar con el problema de movilidad y seguridad vial. En este estudio, se deberá analizar, concretamente por lo menos los siguientes puntos:

1. Si es factible y necesario la construcción de un puente vehicular a

corto o mediano plazo en la intersección de la Troncal de Occidente con la carrera 19.

2. Si los semáforos instalados son suficientes para solucionar el problema de congestión, o si es necesario la implementación de otras medidas alternativas.

3. Como es posible solucionar el problema de movilidad y seguridad vial presentado en el sector de la Troncal de Occidente, a la altura de la Avenida Okala, donde se encuentran ubicadas las empresas de transporte.

4. Si en los sectores arriba anotados, se está respetando los espacios necesarios para los peatones y en caso de no ser así, establecer las soluciones para solucionar dicho problemas.

5. Se deberá determinar concretamente las soluciones estableciendo la urgencia y prioridad de las mismas.

6. Las soluciones allí propuestas deberán ser puestas en marcha por parte de las entidades en un término no superior a doce (12) meses, contados desde la presentación del estudio, para lo cual deberán realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos que contribuyan a la ejecución del mismo.

- El MUNICIPIO DE SINCELEJO, en el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, elaborará un proyecto para realizar una terminal de transporte, que concentre a las empresas de transporte que encuentran afectando el espacio público en el sector en mención.

Dicho proyecto deberá ser ejecutado en un término máximo de dieciocho (18) meses contados desde la elaboración del mismo.

CUARTO: CONFÓRMESE un Comité de Interinstitucional de Coordinación y Verificación, que asegure la eficaz implementación de las órdenes impartidas en este fallo, integrado por: el actor, el Procurador Judicial adscrito a este Despacho, en su calidad de ministerio público, un representante del municipio de Sincelejo, de Autopistas de la Sabana S.A. y de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI.

QUINTO: NIÉGUENSE las restantes súplicas de la demanda"

Como fundamento de su decisión, el A-quo, planteó, la existencia de una clara vulneración a los derechos colectivos, instruidos por la parte accionante, al no ser realizada las obras señaladas en el libelo de la demanda, tomando un hilo conductor, que permitió desarrollar la

respuesta al principal interrogante que se planteó sobre ¿Quién tiene la responsabilidad sobre el mantenimiento y señalización de tramos de carreteras nacionales concesionadas a su paso por zonas urbanas?, el tema de los derechos colectivos.

Amén del anterior interrogante planteado, el juez de primera instancia, encontró como respuesta concreta al sub examine, que se torna responsable del mantenimiento y señalización, a la empresa concesionaria, puesto que en dichos contratos, queda a su encargo, todo lo concerniente a la manutención de la arteria vial que se le entrego a título de concesión.

Advierte además en su decisión, que el control de tráfico vehicular que se dé por esta carretera nacional, queda en manos del municipio. En razón a esto, también adoptó el juez de primera instancia, decretar la falta de legitimación en la causa por pasiva para el INVIAS, por considerar, que no está dentro de su administración, la obra objeto de esta acción, siendo esta entregada al Municipio de Sincelejo.

Amparado en lo anteriormente esbozado, el *A-quo*, determinó, que si existe vulneración, en los derechos colectivos enunciados por el actor y que la misma, es resultado directo del actuar omisivo de las entidades demandadas, puesto que se evidencia en el plenario, que no se han realizado las obras pertinentes y necesarios, que ayudasen a mitigar, la problemática presentada en materia de movilidad y seguridad vial.

### **1.5.- El recurso.**

**.- Agencia Nacional de Infraestructura “ANI”<sup>8</sup>:** Plantea en su recurso de alzada, que el juez de primera instancia, erró al momento de no declarar a su favor, la falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que al dejar a esta entidad vinculada al proceso y al hacerla parte, en el cumplimiento de lo estipulado en la sentencia apelada, desvirtúa de

---

<sup>8</sup> Folio 405 del cuaderno de primera instancia.

plano, el espíritu de los contratos de concesión, confundiéndolo con un contrato de obra pública.

Aunado a esto, esgrime la parte apelante, que en lo que relaciona con la vulneración de los derechos colectivos, que se rezan vulnerados en la acción, tal circunstancia, no se demostró dentro del proceso, ya que a lo largo de este, el actor, fue incapaz de probar el perjuicio que estaba en obligación de demostrar, de conformidad con la Ley 472 de 1998.

Considera además el apelante, en su escrito, que el solo problema de movilidad, no es un factor determinante de daño colectivo, puesto que los grandes centros urbanos como Bogotá, estarían plagado de acciones populares, con fines similares a esta.

Con base a los lineamientos trazados en su recurso de alzada, solicita a esta magistratura, que sea revocada la sentencia objeto de recurso.

**.- Autopistas de la Sabana<sup>9</sup>:** Manifiesta en su escrito de apelación, que en la orden impartida por el juez, de aunar esfuerzos con el Municipio de Sincelejo, para lograr la recuperación de espacio público ocupado por las empresas transportadoras, esta actividad, se encuentra por fuera de su esfera de acción, ya que es competencia y responsabilidad del ente territorial, de manera que, considera, debe ser excluida de este punto de la condena impuesta por el *A-quo*, en razón a que el Municipio de Sincelejo, es el único responsable en la labor de cuidar y restablecer el espacio público.

**.- Municipio de Sincelejo<sup>10</sup>:** Basó la tesis de su recurso de alzada, desde la óptica, de que al entrar a analizar el numeral 1º del punto CUARTO del artículo TERCERO, de la sentencia objeto de alzada, que versa sobre la construcción de un puente vehicular en la intersección de la TRONCAL DE OCCIDENTE con la Carrera 19, es una determinación que se desfasa de la

---

<sup>9</sup> Folios 421 – 423, del cuaderno de primera instancia.

<sup>10</sup> Folios 424 – 426, del cuaderno de primera instancia.

realidad fáctica de los hechos, que actualmente se vivencian en la ya mencionada intersección, debido a que en este punto, existe un sistema de semaforización, que regula el tráfico, además de encontrarse situada sobre una pendiente, que obliga a los vehículos a disminuir la velocidad, para poder cumplir con las señales semaforizadas presentes en la zona.

#### **1.6.- Trámite procesal en segunda instancia.**

- Mediante auto de 16 de febrero de 2015, se admitió el recurso de apelación interpuesto por el ente demandado.<sup>11</sup>

- En proveído de 25 de febrero de 2015, se dispuso correr traslado a la partes por el término común de 5 días para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para emitir concepto de fondo.<sup>12</sup>

- Las Agencia Nacional de Infraestructura y Autopistas de la Sabana S.A.S. guardaron silencio en esta instancia procesal y el Ministerio Público, no emitió concepto de fondo.<sup>13</sup>

- El Instituto Nacional de Vías “INVIAS”<sup>14</sup>, presentó alegatos de conclusión de segunda instancia, dentro del término legalmente establecido, aduciendo que, todas sus acciones, son ajustadas a derecho y a las normas que regulan la materia, anotando además, que la vía que es objeto de la *Litis*, no está a cargo de esta entidad, puesto que su objeto legal, está en torno a la ejecución de políticas, estrategias, planes y programas de aquella infraestructura vial, que no sea concesionada, siendo la vía ya mencionada, un tramo que esta por fuera de la esfera de acción de la entidad, puesto que se entregó en concesión a la empresa AUTOPISTAS DE LA SABANA y una parte del mismo, es plena responsabilidad del municipio de Sincelejo.

---

<sup>11</sup> Folio 3, del cuaderno de segunda instancia.

<sup>12</sup> Folio 16 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>13</sup> Folio 25 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>14</sup> Folios 19 – 21, del cuaderno de segunda instancia.

Basado en esto solicita a esta colegiatura, que denieguen las súplicas de la demanda, por ser totalmente improcedentes.

- El Municipio de Sincelejo<sup>15</sup>, emitió sus alegaciones, dentro de la oportunidad legal asignada, manifestando los mismos argumentos, en los cuales basó su recurso de alzada.

## **2.- CONSIDERACIONES**

### **2.2.- Competencia.**

Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal que invalide lo actuado, el Tribunal, es competente para conocer en **segunda instancia**, de la presente actuación, conforme lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998.

### **2.2.- Problema jurídico.**

¿Está legitimada por pasiva, la Agencia Nacional de Infraestructura “ANI”, en el presente asunto?

¿Se halla probado dentro del presente asunto, la vulneración o amenaza de los derechos colectivos indicados en la demanda?

¿Es labor del ente territorial, municipio de Sincelejo, el manejo y preservación del espacio público, entendido bajo los condicionamientos que se señalan en la demanda?

### **2.3.- Análisis de la Sala.**

1. El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la

---

<sup>15</sup> Folios 22 – 24, del cuaderno de segunda instancia.

amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º *ibídem*, esas acciones, proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

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

2. Con el ejercicio de la presente acción, se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, los cuales se estiman vulnerados, como quiera que hay una clara carencia de barandas de seguridad, en el "puente" que se ubica en el punto, donde están situadas las empresas de transportes RÁPIDO OCHOA y TRANSPORTES GONZÁLEZ, sector de la Troncal de Occidente.

Además de lo arriba manifestado, plantea, que la ausencia de un puente vehicular, en la intersección de los barrios el Zumbado, con los pertenecientes a la zona sur del municipio, sector de la Troncal de Occidente, implica un evidente riesgo, para aquellos vehículos, que necesitan hacer ese cruce, puesto que los transeúntes y conductores, tienen que atravesar la troncal de occidente, colocando en grave riesgo su vida, puesto que es una vía, de tráfico de transporte pesado, situación que a su criterio, incrementa los índices de accidentalidad para la población que utiliza este vía.

3. El *a quo* en la sentencia impugnada, concedió el amparo a los derechos colectivos invocados en la demanda, como vulnerados, bajo los criterios antes señalados.

4. En lo que hace al **primer** problema jurídico señalado, para probar la vulneración de los derechos colectivos se presentaron las siguientes pruebas:

– Copia del Contrato Adicional de Concesión No. 002 de 2007, en cuyos considerandos, puede leerse: “... 1. Que en virtud del contrato de concesión No. 002 de febrero 6 de marzo de 2007, el Instituto Nacional de Concesiones entregó en concesión a la Sociedad Autopistas de la Sabana S.A., la ejecución de los estudios, los diseños definitivos, las obras de rehabilitación y de construcción, la operación y el mantenimiento de los tramos Montería – Cereté – La Ye y Sincelejo – Corozal en los Departamentos de Córdoba y Sucre, por el término de 19 años (...)” (Folio 39 – CD folio 208, CD folio 275).

– Copia del convenio interadministrativo celebrado entre el Municipio de Sincelejo y el Instituto Nacional de Concesiones – INCO, para la rehabilitación, mantenimiento y operación de la doble calzada – paso urbano por Sincelejo (folios 49 -51, 70 – 72, CD folio 208, CD folio 275).

Es de anotarse, que en el archivo digital denominado APÉNDICE\_A\_CCS del CD que aparece a folio 275, se encuentra la “LICITACIÓN INCO – SEA –L – 006 DE 2006, PLIEGO DE CONDICIONES, APÉNDICE A, AL CONTRATO DE CONCESIÓN”, donde textualmente puede leerse, que es obligación del contratista:

*“(el) Suministro e instalación de los dispositivos de seguridad vial, demarcación horizontal y señalización vertical de acuerdo con el MANUAL DE SEÑALIZACIÓN Dispositivos para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclo rutas de Colombia - MINISTERIO DE TRANSPORTE 2004. El concesionario realizará los estudios de seguridad vial y determinará los sitios críticos en los cuales implementará las adecuaciones de la vía y los*

*dispositivos requeridos adicionales para garantizar la seguridad del usuario. La instalación de nuevas señales o reposición de señales deterioradas, se efectuará de acuerdo con la norma vigente al momento de la instalación o reposición” (Paréntesis fuera de texto)*

- Registro fotográfico de la Troncal de Occidente en el sector El Zumbao de Sincelejo, donde se observa: (i) presencia de semaforización y señales preventivas, ubicado para el tránsito entre la carrera 19, cruce con la Troncal de Occidente (folios 276 y 278) y (ii) un vox coulvert, ubicado en el mismo sector, parte derecha, donde queda Rápido Ochoa y Transportes González, con total ausencia de andén u otro medio para el tránsito seguro de peatones (folio 277).

De lo anterior se colige, que es cierto, que las demandadas Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el municipio de Sincelejo y la Concesionaria AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., en virtud del contrato de concesión No. 002 del 6 de marzo de 2007, adquirieron sendas obligaciones relacionadas con la rehabilitación, operación y mantenimiento del tramo vial conocido como Sincelejo – Corozal, paso urbano de este municipio, cada uno en lo que a su ámbito de competencia corresponde.

Al efecto, a la ANI, de conformidad con el Decreto 4165 del 3 de noviembre de 2011, dentro de sus funciones y en relación con los contratos de concesión, en términos generales, le corresponde:

**“Artículo 3°. Objeto.** Como consecuencia del cambio de naturaleza, la Agencia Nacional de Infraestructura, tendrá por objeto **planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar** proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada (APP), para el **diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos** y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación”.

A su vez, a la concesionaria AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., le incumbe, cumplir, estrictamente, con las obligaciones contractuales suscritas, ceñidas a la rehabilitación, operación y mantenimiento del tramo vial conocido como Sincelejo – Corozal, paso urbano de este municipio, de conformidad con las cláusulas contractuales y sus anexos.

Por su parte, el ente territorial, municipio de Sincelejo, además de observar lo dispuesto en relación con el contrato de concesión, tantas veces mencionado, cumple sus funciones de conformidad con la constitución y la ley.

Desde este punto de vista, ninguno de los tres entes mencionados, puede desentenderse de lo que ocurra con el tramo vial indicado, de ahí que la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), esté legitimada por pasiva, para atender las resultas de este proceso, especialmente, en cuanto tiene que ver con que sus funciones se dirigen a *“identificar, evaluar la viabilidad y **proponer iniciativas** de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados”*, donde no cabe duda, se inserta la necesidad de atender aspectos vitales como la seguridad vial, verificada a través de la construcción de obras que respeten los derechos y garantías de las personas, especialmente, de aquellas que deben hacer uso de tales obras, como son los peatones y conductores.

Nótese en este punto, que la sola suscripción del contrato de concesión No. 002 de 2007, en el que el contratante impone determinadas, vía contractual, obligaciones al contratista, relacionadas con la ejecución de obras de infraestructura, per se, obliga a la ANI, a responder por las condiciones programadas para las obras, pues, son tales condiciones, las que debe cumplir estrictamente el ente contratado, encontrándose entre ellas, la elaboración de obras que busquen la seguridad vial de los viandantes.

Siendo así, frente al primer problema jurídico, la respuesta debe ser positiva, esto es, que la ANI, debe responder materialmente en el presente proceso, por ende, se encuentra legitimada por pasiva, para responder como demandada.

6. En relación con el **segundo** problema jurídico, ha de decirse que el artículo 1º de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito), establece que *“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 comodidad de los habitantes, 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.”*

El artículo 57 de la citada Ley, regula la circulación de peatones, disponiendo que **“el tránsito de los peatones por las vías públicas se hará por fuera de las zonas destinadas al tránsito de vehículos. Cuando un peatón requiera cruzar una vía vehicular, lo hará esperando las señales de tránsito y cerciorándose de que no existe peligro para hacerlo”** (Negrillas fuera de texto)

Por su parte, el artículo 2º de este mismo estatuto señala que los denominados “pasos peatonales”, pueden ser a nivel, entendiendo por tal *“la zona de la calzada delimitada por dispositivos y marcas especiales con destino al cruce de peatones”*, o a desnivel, es decir, el *“puente o túnel diseñado especialmente para que los peatones atraviesen la vía.”*

Así las cosas y de conformidad con lo expuesto en las normas antes citadas, resulta evidente, que la ausencia de senderos peatonales en las vías de tránsito vehicular, constituye una vulneración a los derechos colectivos, toda vez que no se garantiza la seguridad de los habitantes, ni se protege el uso común del espacio público<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> En este mismo sentido, ver sentencia 29 julio 2010. C. P. María Claudia Rojas Lasso. Rad. Núm. 2003-02092-01 y 200402109-01 (AP)

En el caso concreto, la sola fotografía obrante a folio 277 del expediente, aunado a lo dicho por el demandante, hechos no controvertidos por demás, denota, la ausencia de sendero peatonal en inmediaciones al *voix coulvert*, ubicado en la Troncal de Occidente, sector donde se ubican las empresas de Transporte Rápido Ochoa y Transportes González, lo que per se, conforme a las reglas indicadas, constituye, como se dijo, vulneración de los derechos colectivos, pues, se afecta la seguridad de quienes por ahí transitan, en tanto, se ven obligados a tomar la calzada de tránsito de vehículos para desplazarse, arriesgando a conductores y transeúntes.

Es evidente, que la obligación de ubicar senderos peatonales en tal sector, corresponde a la ANI y a AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., en tanto, son las encargadas de la rehabilitación, operación y mantenimiento del tramo vial conocido como Sincelejo – Corozal, paso urbano de este municipio, por virtud legal y contractual.

Otro tanto ocurre con la eventual construcción de un puente que atraviese el sector mencionado, como medida para paliar la afectación de derechos colectivos, pues, no es la ausencia de estadísticas que indiquen mayor accidentalidad, lo que demuestre la vulneración o puesta en peligro de los derechos colectivos, en este caso, sino que existan los mejores medios al alcance de conductores y peatones, incrementado su seguridad, luego de considerar como probada, la alta congestión vehicular en el sector (prueba testimonial no contradicha), la insuficiencia que representa la semaforización, dada la congestión vehicular que pese a tal medida, se presenta en la vía, por la presencia de un inadecuado terminal de transporte y el parqueo no controlado de vehículos que al mismo arriban (prueba testimonial no contradicha) y el casi ausente respeto por las normas de tránsito, por ausencia de controles efectivos y falta de efectividad en las políticas públicas adelantadas por el municipio sobre el tema, en los términos que indican los testigos que comparecieron al proceso, concretamente el señor LUIS ALFONSO ARRIETA, cuyo dicho resulta creíble y no contradicho.

7. En lo que hace al espacio público, debe tenerse en cuenta que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 472 de 1998, la interpretación de los derechos colectivos, se hará de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia. Luego entonces, para entender el significado y el núcleo de protección del interés colectivo al espacio público y el derecho al goce del mismo, resulta pertinente referirse al artículo 5° de la Ley 9a de 1989, que define el concepto así:

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

Así, hacen parte del espacio público, aquellas áreas denominadas andenes, que se construyen para el uso peatonal, **de tal manera que pueden separar las vías públicas y los inmuebles de uso privado y particular**. De igual manera, estas **zonas permiten la libre locomoción de las personas**, favorecen su seguridad personal y comunican las vías en una ciudad planificada.

De donde, cualquier alteración de ese orden que debe existir, basado en la prevención de peligros para los bienes o las personas, constituye atentado contra los derechos colectivos.

Ahora bien, la delimitación, preservación y las acciones tendientes a tal objetivo, son del resorte de los entes territoriales, sea a través de los concejos municipales, que lo delimitan o a través del Alcalde Municipal, que además de tener la obligación de formular los proyectos tendientes a fijar el espacio público, debe adelantar las gestiones pertinentes que lo mantengan incólume, obligación que a su vez, responde a la condición de jefe de policía en el ente territorial<sup>17</sup>.

Siendo tal su obligación, no cabe duda que en el presente asunto, corresponde a la autoridad municipal velar porque el espacio público y las condiciones viales, concretamente, se mantengan incólumes y con el menor riesgo posible, de ahí que, establecido testimonialmente (Declaración de SALOMÓN NIÑO ORTIZ, LUIS ALFONSO ARRIETA, DOMINGO FABIO LEÓN, ISAURA BRAVO QUINTERO, folios y CD, obrantes a folios 326 a 328), que en el sector tantas veces mencionado, hay congestión vehicular, por la presencia del “mal llamado” terminal de transporte, que ha permitido que las empresas ubiquen sus vehículos sobre la vía, resulta claro, que debe ser el municipio, quien asuma el control del espacio público, adelantado las gestiones que jurídicamente sean necesarias, entre las que deben considerarse, la estricta aplicación de las reglas de tránsito, en relación con la conducción y parqueo de vehículos de servicio público, amén del estudio de viabilidad de proyectos que de fondo, finalicen la causa de la congestión, como lo sería la construcción de un terminal de transporte, que reúna las condiciones adecuadas para el efecto.

Y si bien se señala por la testigo ISAURA BRAVO QUINTERO, Secretaria de Tránsito del Municipio de Sincelejo, que el municipio suscribió un convenio con la Policía Nacional, para manejar el tránsito en esta ciudad, de

---

<sup>17</sup> Art. 315.2 C. P. “... El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio...”.

conformidad con las normas antes indicadas y lo dispuesto en el art. 3 de la ley 769 de 2002 ó Código Nacional de Tránsito<sup>18</sup>, continúa siendo el municipio, a través de su Alcalde Municipal, el encargado de velar porque la conducción de vehículos, se ajuste a las reglas previamente establecidas. De ahí que la obligación recaiga, en este caso, en el municipio de Sincelejo, sin olvidar, que en últimas, aun existiendo ya labores preventivas, es el Estado, a través de sus entes, el llamado a mantener las mayores condiciones de seguridad para sus asociados, en materia de tránsito peatonal y vehicular, sin poder cesar en sus propósitos.

En este sentido, ha dicho la Corte Constitucional:

*“Es claro que si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados: la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal provocaría la accidentalidad constante de sus elementos y el medio ambiente no resistiría la ausencia de una normatividad que reglamentare la emisión de gases tóxicos por parte de los automotores, para poner sólo los ejemplos más evidentes. Fines tan esenciales al Estado como la prosperidad general y la convivencia pacífica (Art. 2º C.P.) serían irrealizables si no se impusieran normas de conductas claras y precisas para el ejercicio del derecho de circulación.*

*En este contexto, es el Estado el que debe garantizar que esa coordinación exista y que los diferentes factores que intervienen en el tráfico de vehículos y personas sea a tal punto armónica, que su dinamismo se refleje en la consecución de niveles más altos de salubridad y seguridad ciudadanas. De allí que, en materia de tránsito, no sólo los individuos de a pie, sino los vehículos - cualquiera sea su naturaleza- deban estar sometidos a regulaciones concretas que permitan su integración armónica en la dinámica diaria de la circulación.”<sup>19</sup>*

---

<sup>18</sup> ARTÍCULO 3º. **“AUTORIDADES DE TRÁNSITO.** Modificado por el art. 2, Ley 1383 de 2010. Son autoridades de tránsito en su orden, las siguientes: El Ministerio de Transporte, Los Gobernadores y los Alcaldes...”

<sup>19</sup> Sentencia C-355 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araujo Rentería). En este caso la Corte resolvió declarar exequible, condicional y parcialmente, el artículo 98 del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

De ahí que frente a esta obligación, la misma no puede recaer sobre ente distinto al municipal, por lo que se modificará la providencia recurrida en alzada, en tal sentido, quedando así resuelto el **tercer** problema expuesto.

A parte de lo anterior, no puede pasar por alto la Sala, que las órdenes emitidas al interior de este tipo de procesos, no puede desatender, ni la razonabilidad, ni la proporcionalidad, ni las reglas contractuales, ni de ejecución presupuestal, so pena de agredir el ordenamiento jurídico, de donde, es criterio de la Sala, que se debe acompañar las órdenes dadas por la primera instancia, permitiendo a la administración, analice lo ocurrido, formule políticas públicas y ejecute en debida forma las soluciones plausibles al problema.

Por ende y **en resumen**, se modificará la sentencia recurrida, en lo que tiene que ver con el estricto control del tráfico vehicular y el cumplimiento de las normas de tránsito, la recuperación del espacio público que ha sido invadido por empresas de Transporte ubicadas en el sector de la Troncal de Occidente, a la altura de la Avenida Okala, con el fin de que no estacionen sus vehículos sobre la mencionada Troncal y en calles aledañas y las capacitaciones y jornadas pedagógicas sobre el uso adecuado de las vías, respecto a las señales de tránsito y seguridad vial, que son del resorte exclusivo del municipio de Sincelejo y no de AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A. o de otra empresa.

De igual manera, se modificará el numeral tercero, punto que se concreta a la orden emitida al MUNICIPIO DE SINCELEJO, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI) y a la empresa AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., excluyendo de las obligaciones allí impuestas, a este último ente, en tanto, como se dijo, AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., cumple sus obligaciones a partir de lo consignado en el contrato de concesión No. 02 de 2007, en donde, no se encuentra como cláusula contractual, el diagnóstico y formulación de soluciones viales integrales al sector tratado, labor que corresponde a la ANI y al municipio de Sincelejo, en tanto, dicho ente, cumple su función, respecto de una vía ya existente, con miras a su

rehabilitación y mejoramiento, más no, al diseño de soluciones vehiculares distintas.

Y se adicionará, que corresponde a la ANI y a AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., realizar las obras y señalización necesarias, que permitan el tránsito seguro de vehículos y personas, sobre el Box Couvert ubicado en la Troncal de Occidente, sector cercano a donde se ubican las empresas de Transporte Rápido Ochoa y Transportes González, en tanto, hace parte de las obligaciones legales y el contrato de concesión suscrito, en los términos anotados y cuya orden fue omitida por la primera instancia, pese a que constituye pretensión buscada por el demandante.

En mérito de lo expuesto la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia de fecha 15 de diciembre de 2014, el cual quedará así:

*“Como consecuencia de lo anterior, **ORDÉNESE** las siguientes acciones:*

*\* Se le ordena al Municipio de Sincelejo, que dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, en el ámbito de su competencia, tome las medidas de control estricto del tráfico vehicular y el cumplimiento de las normas de tránsito en todo el sector, en especial, la recuperación del espacio público que ha sido invadido por las empresas de Transporte ubicadas en el sector de la Troncal de Occidente a la altura de la Avenida Okala, con el fin de que no estacionen sus vehículos en la Troncal de Occidente y calles aledañas. También se realizarán capacitaciones y jornadas pedagógicas, sobre el uso adecuado de las vías, el respeto de las señales de tránsito y la seguridad vial, a los usuarios asiduos en la vía, en especial, a las empresas transportadoras, sus conductores y motociclistas, observando el mayor grado de eficacia posible, en las jornadas y eventos que se adelante.*

*\* Se ordena al MUNICIPIO DE SINCELEJO, adelante las gestiones jurídicas correspondientes, para que obligue a las empresas de transporte que se encuentran ubicadas en el sector, a cumplir las normas de tránsito respectivas, relacionadas con recoger y dejar pasajeros dentro de sus*

instalaciones, con la mayor seguridad posible, implementando de ser necesario, controles de entrada y salida de sus vehículos para el efecto.

El municipio advertirá a quienes prestan el servicio público en el sector, que queda prohibido recoger pasajeros en la vía pública, dejando espacio suficiente para el tránsito de peatones.

\* El municipio de Sincelejo, deberá apostar de manera permanente, funcionarios para hacer cumplir los controles antes dispuestos, por lo menos en un lapso de tres (3) meses. Posterior a ello, deberá hacer controles periódicos, hasta que se determine una solución definitiva.

\* Se ORDENA al municipio de Sincelejo y a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), cada uno en el ámbito de su competencia, para que en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, realicen las gestiones necesarias, tendientes a realizar un estudio técnico que diagnostique y formule una solución vial integral al sector, identificando las causas de la congestión vial, el impacto real de las soluciones brindadas hasta el momento y la implementación de soluciones efectivas, para acabar el problema de movilidad y seguridad vial. Concretamente, en el estudio, se analizará:

- Si es factible y necesaria, la construcción de un puente vehicular, en la intersección de la Troncal de Occidente con la carrera 19.

- Si los semáforos y señales instaladas son suficientes, para solucionar el problema de la movilidad peatonal y vehicular segura o si es necesaria, la implementación de otras medidas alternativas.

- Si en los sectores indicados, se están respetando los espacios necesarios para los peatones. De no ser así, se establezcan las posibles soluciones que mitiguen tal problema.

- La o las soluciones que se planteen, se harán estableciendo la urgencia y prioridad de las mismas, de conformidad con los resultados que arrojen los estudios efectuados.

- Las soluciones allí propuestas, deberán ser puestas en marcha, por parte de las entidades, en un término no superior a doce (12) meses, contados desde la presentación del estudio, para lo cual, deberán realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos que contribuyan a la ejecución de las mismas.

\* El municipio de Sincelejo, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, elaborará un proyecto que estudie la necesidad y viabilidad de construir un terminal de transporte, que concentre a las empresas de transporte, a fin de evitar, la afectación del espacio público en el sector tantas veces mencionado. A su vez, el proyecto que resulte, tendrá como límite, para su puesta en marcha, el término de dieciocho (18) meses.

**SEGUNDO: ADICIÓNASE** la sentencia recurrida, en el siguiente sentido:

*“ORDÉNASE a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y a la empresa AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., que en el término de tres (3) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta decisión, construya las obras necesarias que permitan el tránsito seguro de vehículos y personas, sobre el Box Couvert ubicado en la Troncal de Occidente, sector cercano a donde se ubican las empresas de Transporte Rápido Ochoa y Transportes González”.*

**TERCERO: CONFÍRMESE** en lo restante, la providencia apelada.

**CUARTO:** Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte.

**NOTIFIQUÉSE, COMUNIQUÉSE Y CUMPLASE**

Aprobado en sesión ordinaria de la fecha, Acta No. 0055/2015

Los magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**