



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
SECRETARIA

TRASLADO EXCEPCIONES PARG.2. ART. 175 CPACA

MAGISTRADA DRA. ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA

RAD.	MEDIO DE CONTROL	PARTES	TÉRMINO	EMPIEZA A CORRER	FINALIZA
1	AP 2020-01166	Accionante: Carlos Enrique Imbacuan Cardenas Accionado: Nación - Ministerio de transporte, Instituto Nacional de Vías - INVIAS-, Agencia Nacional de Infraestructura -ANI Concesionaria Vial Unión del Sur	3 días	18-marzo- 2021	23-marzo- 2021

**FIJO** el presente **TRASLADO** por el término de 3 días hábiles, hoy **DIECISIETE (17) DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)**, en la página de la Rama Judicial<sup>1</sup>, término que de conformidad a lo previsto en el art. 110 del CGP, empieza a correr el **DIECIOCHO (18) DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)**, a partir de las **7:00 de la mañana**. Se **DESFIJA** el presente traslado, el **VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)**, a las **4:00 de la tarde**.

**ADJUNTO A ESTE TRASLADO SE ENCUENTRAN LOS ESCRITOS DE CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ  
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño

## 2020-01166 AP Contestación ANI

Camilo Alberto Medina Parra <camedina@ani.gov.co>

Jue 25/02/2021 2:07 PM

**Para:** Despacho 06 Tribunal Administrativo - Nariño - Pasto <des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co>  
**CC:** Felipe Andres Bastidas Paredes <buzonjudicial@ani.gov.co>; Orfeo Radicar <orfeoradicar@ani.gov.co>;  
notificacionesjudiciales LastName <notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co>; Jose Alirio Medina Carreno  
<njudiciales@invias.gov.co>; atencionalusuario@uniondelsur.co <atencionalusuario@uniondelsur.co>;  
carlosenriqueimbacuan@hotmail.com <carlosenriqueimbacuan@hotmail.com>; ipestrada@procuraduria.gov.co  
<ipestrada@procuraduria.gov.co>

 10 archivos adjuntos (26 MB)

1.- 2020-01166 Contestación AP Carlos Imbacuan.pdf; 2.1.- PODER CARLOS IMBACUAN.pdf; 2.2.- ANEXOS PODER DR.  
FERNANDO.pdf; 3.1.- CONTRATO 015 DE 2015 PARTE GENERAL.pdf; 3.2.- CONTRATO 015 DE 2015 PARTE ESPECIAL.pdf; 3.3.-  
CONTRATO 015 DE 2015 APÉNDICES 1 Y 2.pdf; 3.4.- CONTRATO 015 DE 2015 APÉNDICES 3 Y 4.pdf; 3.5.- CONTRATO 015 DE  
2015 APÉNDICES 5 Y 9.pdf; 3.6.- CONTRATO 015 DE 2015 APÉNDICES 6 A 8.pdf; 4.- INFORME ESTRUCTURACIÓN ANI.pdf;

Bogotá D.C.

Señores:

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**CARLOS ENRIQUE IMBACUAN CÁRDENAS - ACCIONANTE POPULAR**  
**MINISTERIO DE TRANSPORTE - DEMANDADO**  
**INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS - DEMANDADO**  
**CONCESIONARIA VIAL UNIÓN DEL SUR S.A.S. - DEMANDADO**  
E. S. D.

Ref.: ACCIÓN POPULAR

Radicado No: **2020-01166-00.**

Demandante: CARLOS ENRIQUE IMBACUAN

Demandados: ANI Y OTROS

Asunto: REMISIÓN DE DOCUMENTOS

**CAMILO ALBERTO MEDINA PARRA**, identificado civil y profesionalmente como aparece al pie de mi firma, actuando como apoderado especial de la Agencia Nacional de Infraestructura, respetuosamente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 103 al 106 del Código General del Proceso, me permito remitir la contestación a la demanda en representación de la ANI.

Por su parte, en atención a naturaleza jurídica de la Agencia, esto es una Entidad Pública de Naturaleza Especial del Orden Nacional con **única sede** en la ciudad de **Bogotá**, solicito que **todas** las providencias que se emitan dentro del presente asunto se notifiquen a la Entidad que represento al buzón [buzonjudicial@ani.gov.co](mailto:buzonjudicial@ani.gov.co) y [camedina@ani.gov.co](mailto:camedina@ani.gov.co).

Finalmente, y en los términos del artículo 3 del Decreto 806 de 2020, se remite simultáneamente el presente mensaje de datos a las partes y apoderados según los datos que obran en el plenario.

Del honorable Despacho, cordialmente;

**Camilo Alberto Medina Parra**

Contratista

G.I.T. Defensa Judicial



Vicepresidencia Jurídica  
PBX: 571 - 484 8860 Ext:  
Calle 24 A Nro. 59 - 42 Edificio T4, Piso 2  
Bogotá D.C. – Colombia - [www.ani.gov.co](http://www.ani.gov.co)

"Resolución 0666 del 24 de abril de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social Principales medidas de bioseguridad:

- Lávese las manos frecuentemente.
- Use el tapabocas cubriendo nariz y boca.
- Practique el distanciamiento físico.
- Lo invitamos a descargar y reportar diariamente su condición de salud en la Aplicación CoronApp-Colombia o en Alissta si está afiliado a la ARL POSITIVA.

Por favor piense en el medio ambiente antes de Imprimir este correo

La información contenida en este correo electrónico es propiedad de la Agencia Nacional de Infraestructura.: es confidencial y para uso exclusivo de el (los) destinatario(s) / En la Agencia Nacional de Infraestructura respetamos y garantizamos que los datos personales suministrados por usted, a través de nuestros canales de comunicación, estén protegidos y no se divulgarán sin su consentimiento. Cumplimos con nuestra política de Confidencialidad y Protección de Datos. Si quiere conocerla lo invitamos a consultarla en: <https://www.ani.gov.co/contenido/politicas-tic>. Si ha recibido este mensaje por error, por favor notifíquese lo inmediatamente al remitente: no copie, imprima, distribuya ni difunda su contenido. Las opiniones, conclusiones e informaciones que no estén relacionadas directamente con el negocio de la Agencia Nacional de Infraestructura. deben entenderse como personales y no están avaladas por la compañía.

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: **CCRAD\_S**  
**CBRAD\_S**  
Fecha: **CCF\_RAD\_S**

Bogotá D.C.

Doctora

**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**

**Magistrada**

Tribunal Administrativo de Nariño

Correo Electrónico: [des04tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des04tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Pasto – Nariño

E. S. D.

**Ref.:** **Medio de Control:** **ACCIÓN POPULAR**  
**Radicado:** 52001-23-33-000-2020-01166-00  
**Demandante:** Carlos Enrique Imbacuan Cárdenas.  
**Demandados:** Agencia Nacional de Infraestructura ANI y otros.  
**Asunto:** **CONTESTACIÓN DE DEMANDA**

**CAMILO ALBERTO MEDINA PARRA**, identificado civil y profesionalmente como aparece al pie de mi firma, actuando como apoderado especial de la Agencia Nacional de Infraestructura, según poder adjunto al presente escrito, respetuosamente comparezco ante su Despacho con el fin de contestar oportunamente la demanda promovida a través del medio de control de acción popular por CARLOS ENRIQUE IMBACUAN CÁRDENAS, cuya notificación fue recibida el día 18 de diciembre de 2020 por correo electrónico, dentro del término que señalan los artículos 172 y 199 de la ley 1437 de 2011, así como el artículo 22 de la ley 472 de 1998, de la siguiente forma:

---

### I. RESPECTO DE LA DEMANDADA QUE CONTESTA

---

Se trata de la Agencia Nacional de Infraestructura, Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, perteneciente al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte, según reza el Decreto 4165 de 3 de noviembre de 2011, representada legalmente por el Señor Presidente, Dr. Manuel Felipe Gutiérrez Torres, quien ha encargado al Dr. Fernando Ramírez Laguado la representación judicial de la entidad, quien a su vez me ha conferido poder para actuar en el presente asunto.



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

---

## II. RESPECTO DE LAS PRETENSIONES

---

Desde ahora señalo que me opongo a la prosperidad de todas y cada una de las peticiones elevadas por la parte actora, toda vez que no se configura la vulneración ni amenaza a los derechos colectivos invocados. Lo anterior, de conformidad con los argumentos que desarrollaré a lo largo del presente contradictorio para establecer la posición de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI dentro del litigio, y las excepciones que se proponen en las líneas que siguen, las cuales enumero sucintamente a continuación:

Excepciones Previas:

(i) Existe falta de legitimación en la causa por pasiva de la Entidad a la que represento, por cuanto la sociedad Concesionaria Vial Unión de Sur S.A.S. es quien tiene a su cargo el proyecto de infraestructura vial denominado Rumichaca Pasto, de conformidad con lo establecido en el Contrato de Concesión No. 015 de 2015.

Excepciones de Mérito:

(i) Inexistencia de vulneración o amenaza al derecho colectivo a la moralidad administrativa.

(ii) Inexistencia de vulneración o amenaza al derecho colectivo al goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público.

(iii) Inexistencia de vulneración o amenaza al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

(iv) Excepción genérica.

---

## III. RESPECTO DE LOS HECHOS NARRADOS POR LA PARTE ACTORA

---

Frente a los hechos expuestos en la demanda, se indica lo siguiente:

- **Respecto al hecho Primero: NO ME CONSTA**, esa es una situación particular del accionante, la cual deberá acreditarse en la medida que aquella sea pertinente en el presente asunto. Por otra parte, la observación mencionada **NO ES UN HECHO**, sino una apreciación subjetiva.



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: **CCRAD\_S**  
**CBRAD\_S**  
Fecha: **CCF\_RAD\_S**

- **Respecto al hecho Segundo: PARCIALMENTE CIERTO.** Si bien el proyecto Rumichaca Pasto fue concesionado a Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S. con ocasión de la celebración del contrato de concesión No. 015 de 2015, también lo es que el alcance del mismo corresponde al consignado en el apéndice técnico No. 1 y sus modificaciones surtidas a través de los otrosíes respectivos.
  
- **Respecto al hecho Tercero: Me atengo a lo probado en el expediente.**
  
- **Respecto al hecho Cuarto: NO ME CONSTA.** Además de tratarse de una actuación desplegada por el demandante, no es precisa en las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ello se llevó a cabo, por lo cual deberá probarse por la parte interesada, en la medida que esta situación sea pertinente en el caso de marras.
  
- **Respecto al hecho Quinto: PARCIALMENTE CIERTO.** Al respecto, es menester aclarar que el término “entrega” aludido por el accionante hace referencia para todos los efectos legales a la finalización de las obligaciones de construcción a cargo del concesionario en dichos tramos, más no implica una terminación parcial del contrato de concesión ni una reversión parcial de aquellos, ya que respecto de esa infraestructura el concesionario conserva las obligaciones de reparación, mantenimiento y la adopción de medidas de seguridad vial que se requieran durante el tiempo concesionado.
  
- **Respecto al hecho Sexto: NO ES UN HECHO,** sino la remisión a una prueba documental, por lo cual esta defensa se atiene a la literalidad de la pieza aludida.
  
- **Respecto al hecho Séptimo: NO ES UN HECHO,** sino la remisión a una prueba documental, por lo cual esta defensa se atiene a la literalidad de la pieza aludida.
  
- **Respecto al hecho Octavo: NO ES UN HECHO,** sino la remisión a una prueba documental, por lo cual esta defensa se atiene a la literalidad de la pieza aludida.
  
- **Respecto al hecho Noveno: NO ES UN HECHO,** sino la remisión a una prueba documental, por lo cual esta defensa se atiene a la literalidad de la pieza aludida.
  
- **Respecto al hecho Décimo: NO ME CONSTA.** Además que varios de los sectores enunciados son muy amplios y generales en su ubicación, no se indica en forma clara las razones por las cuales concluye el demandante que exista una “gran afluencia de personas”, ni expresa desde el punto de vista técnico la necesidad de instalar puentes peatonales teniendo en cuenta el estado actual de cada uno de los tramos aludidos.
  
- **Respecto al hecho Décimo Primero: Me atengo a lo probado en el expediente.**



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

- **Respecto al hecho Décimo Segundo: NO ES CIERTO.** En lo que concierne a mi representada, es menester recordar que la ANI, dentro de sus funciones legales, no contempla la adopción de medidas de seguridad vial ni la ejecución de obras, por cuanto sus actividades se circunscriben a la administración de los contratos de concesión que son celebrados con los concesionarios, razón por la cual la petición dirigida en ese sentido por el accionante fue remitida por competencia a Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., dado que aquella es la encargada de adoptar bajo su cuenta y riesgo las actividades de seguridad vial. A su vez, el concesionario, mediante comunicación de fecha 9 de febrero de 2021 atendió los puntos echados de menos por el demandante.

- **Respecto al hecho Décimo Tercero: NO ES CIERTO.** En primer lugar, se pone de presente que el demandante parte de una premisa equivocada, como es la de aseverar que haya “puntos entregados”, pues la infraestructura entregada mediante el contrato de concesión No. 015 de 2015 no ha sido revertida total ni parcialmente, pues, el hecho que el concesionario haya concluido las actividades de construcción en algunos de esos tramos no implica que las prestaciones de reparación, mantenimiento, señalización y adopción de seguridad vial a su cargo se hayan extinguido. En segundo lugar, tampoco es precisa la aseveración relacionada con la “información o plan de construcción de puentes peatonales”, teniendo en cuenta para ello que el contrato de concesión contempla los puentes peatonales que, **como mínimo**, debe construir el concesionario; y que aquellos que deban construirse por la necesidad técnica serán del cargo exclusivo de este último, por corresponder a un aspecto de su propia cuenta y riesgo.

---

#### IV ASPECTOS PRELIMINARES

---

Resulta necesario hacer una serie de precisiones preliminares en el *sub exámine*, con el fin de que las conozca el Despacho para que las tenga en cuenta al momento de resolver el asunto. Las cuales paso a exponer en los numerales subsiguientes, así:

**1. Respecto de la Agencia Nacional de Infraestructura.**

De conformidad con lo establecido en el Decreto 4165 de 2011, por medio del cual el Gobierno Nacional cambió la naturaleza jurídica, cambió de denominación y fijó otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones – INCO, la Agencia Nacional de Infraestructura es una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte y su objeto y funciones generales fueron definidas en los siguientes términos:



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

(...)

**ARTÍCULO 3o. 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.

**ARTÍCULO 4o. FUNCIONES GENERALES.** Como consecuencia del cambio de naturaleza, **son funciones generales de la Agencia Nacional de Infraestructura:**

1. 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.
2. Planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública y de los servicios conexos o relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional.
3. Crear y administrar un banco de proyectos de infraestructura de transporte que sean susceptibles de desarrollarse mediante concesión u otras formas de Asociación Público Privada.
4. Definir metodologías y procedimientos en las etapas de planeación, preadjudicación, adjudicación, postadjudicación y evaluación de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.
5. Elaborar los estudios para definir los peajes, tasas, tarifas, contribución de valorización y otras modalidades de retribución por el diseño, construcción, operación, explotación, mantenimiento o rehabilitación de la infraestructura relacionada con los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.
6. Elaborar los estudios y adelantar las acciones necesarias para recopilar la información de carácter predial, ambiental y social requerida para una efectiva estructuración y gestión de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.
7. Identificar y proponer, como resultado del análisis de viabilidad técnica, económica, financiera y legal, las modificaciones requeridas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con la finalidad de asegurar condiciones apropiadas para el desarrollo de los mismos.



**Para contestar cite:**Radicado ANI No.: **CCRAD\_S****CBRAD\_S**Fecha: **CCF\_RAD\_S**

8. Realizar directa o indirectamente la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con base en los lineamientos y políticas fijadas por las entidades encargadas de la planeación del sector transporte y por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, (Conpes).

9. Coordinar y gestionar, directa o indirectamente, la obtención de licencias y permisos, la negociación y la adquisición de predios y la realización de las acciones requeridas en el desarrollo de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.

10. Adelantar los procesos de expropiación administrativa o instaurar las acciones judiciales para la expropiación, cuando no sea posible la enajenación voluntaria de los inmuebles requeridos para la ejecución de los proyectos a su cargo.

11. Identificar, analizar y valorar los riesgos de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo e incorporar en todos los contratos de concesión y sus modificaciones las reglas de distribución de riesgos de forma que sea explícita la asunción de riesgos de cada una de las partes.

12. Evaluar y hacer seguimiento a los riesgos contractuales e institucionales y proponer e implementar medidas para su manejo y mitigación.

13. Controlar la evolución de las variables relacionadas con las garantías otorgadas por la Nación durante la vigencia de los contratos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a cargo de la entidad, y calcular y actualizar los pasivos contingentes, si hubiere lugar a ello, para cubrir dichas garantías, de acuerdo con las normas legales vigentes y los lineamientos impartidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

14. Coordinar con el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) la entrega y recibo de las áreas y/o la infraestructura de transporte asociadas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.

15. Ejercer las potestades y realizar las acciones y actividades necesarias para garantizar la oportuna e idónea ejecución de los contratos a su cargo y para proteger el interés público, de conformidad con la ley.

16. Supervisar, evaluar y controlar el cumplimiento de la normatividad técnica en los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, de acuerdo con las condiciones contractuales.

17. Realizar la medición y/o seguimiento de las variables requeridas en cada proyecto para verificar el cumplimiento de los niveles de servicio y demás obligaciones establecidas en los contratos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.

18. Asesorar a las entidades descentralizadas, territorialmente o por servicios y a las entidades nacionales, en la estructuración técnica, legal y financiera de proyectos de



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*concesión u otras formas de Asociación Público Privada, para lo cual se suscribirán los convenios y contratos que sean necesarios.*

*19. Administrar y operar de forma temporal la infraestructura ferroviaria nacional cuando por razones de optimización del servicio esta haya sido desafectada de un contrato de concesión y hasta tanto se entregue a un nuevo concesionario o se disponga su entrega definitiva al Instituto Nacional de Vías (Invías).*

*20. Adelantar con organismos internacionales o nacionales, de carácter público o privado, gestiones, acuerdos o contratos para el desarrollo de actividades relacionadas con su objeto, tales como la realización de estudios o la estructuración de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada o la prestación de servicios de consultoría.*

*21. Las demás funciones que se le asignen de conformidad con lo establecido en la ley. (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

De la norma trascrita se advierte que dentro de las funciones de la Agencia Nacional de Infraestructura no se encuentra de manera expresa e inequívoca la de ejecutar y adelantar obras en las vías concesionadas, pues lo cierto es que la ANI se encarga únicamente de la administración de los contratos de concesión mediante los cuales el Concesionario obtiene una remuneración por la materialización de unos proyectos de infraestructura, con sujeción a las estipulaciones contractuales pactadas.

## **2. Respeto de los contratos de concesión.**

En términos económicos, una concesión es el otorgamiento temporal del derecho de explotación de unos bienes y servicios por parte de una empresa a otra, con el fin de sufragar los costos de una obra o servicio que el concesionario presta al concedente.

En este punto vale la pena destacar que, de conformidad con la normativa vigente, el contrato de Concesión goza de ciertas características que lo diferencian ampliamente de otros Negocios Jurídicos, como podría ser el Contrato de Obra Pública, según está estipulado en la Ley 80 de 1993; el artículo 32<sup>1</sup> del mismo cuerpo normativo establece que:

*“[s]on contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio **por cuenta y***

<sup>1</sup> Ley 80 de 1993, Artículo 32 De los Contratos estatales Numeral 4º.

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

***riesgo del concesionario** y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden". (Se subraya y resalta).*

Esta particularidad tiene connotaciones trascendentales en lo referente a la responsabilidad que puede generarse en desarrollo de este Contrato público y en las obligaciones que se generan con su suscripción, ya que la distribución del riesgo es muy diferente al común de los contratos en virtud a que, por su naturaleza, la concesión tiene autonomía e independencia en su ejecución y operación.

Por otra parte, **los riesgos de ejecución del objeto son en su mayoría asumidos por el concesionario**. Estos comprenden usualmente aspectos técnicos, financieros y de gestión de la obra. **Como el concesionario se obliga a soportar la mayor parte de los riesgos, se crean incentivos para que obre de manera eficiente e invierta en innovaciones que le permitan reducir sus costos**<sup>2</sup>.

Es importante advertir que el contrato de concesión de obra pública tiene por objeto en términos generales y de conformidad con el artículo 32 numeral 4 de la ley 80: **(i)** la construcción de una obra pública destinada al uso público o a la prestación de un servicio público y, **(ii)** las actividades necesarias para el adecuado funcionamiento de la obra o para hacerla útil, incluido su mantenimiento durante el término de la concesión.

También se caracteriza por que la **remuneración** del concesionario usualmente se obtiene a partir de la **explotación de la obra**<sup>3</sup>, mediante el cobro de peajes y/o contribución por valorización a los usuarios o beneficiarios de la misma. En el caso de los peajes, la autorización de cobro se extiende regularmente hasta que el contratista recupere la inversión y obtenga la remuneración en los términos pactados. Es de acuerdo con este criterio con que se fija entonces el plazo del contrato.<sup>4</sup> En suma, la remuneración del concesionario es regularmente fruto de la explotación de la obra y de los servicios derivados de ella.

<sup>2</sup> Ver HART Oliver, SCHLEIFER Andrei and VISHNY Robert. "The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.112, No 4. (1997).

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ ROMERO, Francisco José y LÓPEZ JIMÉNEZ, Jesús. *El contrato de concesión de obras públicas*. En "Reflexiones sobre el contrato de concesión de obra pública". Sevilla: Ed. Hispalex, 2005. P. 29.

<sup>4</sup> En este punto radica la principal diferencia del contrato de concesión de obra pública con el contrato de obra: mientras en el primero usualmente la remuneración es pagada por los usuarios de la obra por medio de peajes o contribución por valorización, en el contrato de obra la entidad contratante paga un precio con cargo a sus propios recursos. Sin embargo, esta no es una diferencia estructural sino de la práctica, pues la ley 80 permite otros tipos de remuneración en el contrato de concesión.



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

Así mismo, la Ley 105 de 1993 “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones” regula específicamente el contrato de concesión de obra de infraestructura de transporte.

En efecto, el artículo 30 de la Ley 105 de 1993, dispone:

*“ARTÍCULO 30. DEL CONTRATO DE CONCESIÓN. La Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.*

*Para la recuperación de la inversión, la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula para las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.*

*La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la Entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable.*

*En los contratos que por concesión celebre el Instituto Nacional de Vías, se podrán incluir los accesos viales que hacen parte de la infraestructura Distrital o Municipal de transporte.*

*PARÁGRAFO 1o. Los Municipios, los Departamentos, los Distritos y la Nación podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado.*

*PARÁGRAFO 2o. Los contratos a que se refiere en inciso 2o. del artículo 81 de la Ley 80 de 1993, que a partir de la promulgación de esa Ley se celebren, se sujetarán en su formación a lo dispuesto en la misma. Sin embargo, estos no estarán sujetos a lo previsto en el numeral 4o. del artículo 44 y el inciso 2o. del artículo 45 de la citada Ley. En el Pliego de Condiciones se señalarán los criterios de adjudicación.*

*PARÁGRAFO 3o. Bajo el esquema de Concesión, los ingresos que produzca la obra dada en concesión, serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto éste obtenga dentro del plazo estipulado en el contrato de concesión, el retomo*



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*al capital invertido. El Estado recuperará su inversión con los ingresos provenientes de la operación una vez culminado el período de concesión.”*

De lo anterior se desprende que en el *sub lite* la Agencia Nacional de Infraestructura no tiene legitimación en la causa, pues, en cuanto a la situación fáctica expuesta por el actor, existe el Contrato de Concesión No. 015 de 2015, suscrito con la sociedad Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., que determina obligaciones específicas a cargo de aquel.

Ahora bien, bajo esa premisa y partiendo de la base de que los riesgos de financiación del proyecto son responsabilidad del concesionario, el contrato de concesión ha evolucionado dando lugar a lo que la doctrina ha denominado “*Generaciones de los Contratos de Concesión*”, y que brevemente podemos sintetizar en la forma que pasa a verse:

“(…)

*CONTRATO DE CONCESIÓN DE PRIMERA GENERACIÓN - Definición. Garantías de ingreso mínimo / RIESGO CONTRACTUAL - Concesiones de primera generación*

*En los CONTRATOS DE CONCESIÓN DE PRIMERA GENERACIÓN se otorga a un concesionario la construcción, operación, explotación, conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien. No obstante que el alcance, comprensión y el objeto no difieren de los contratos de segunda y tercera generación, lo cierto es que en esta etapa la administración estableció garantías de ingreso mínimo para atraer a los inversionistas. Sin embargo la experiencia en este tipo de contratación permitió constatar demoras en el desembolso de las garantías causadas, demoras en la aprobación de las licencias ambientales, cambios en los diseños inicialmente establecidos que originaron inversiones no previstas y mayores cantidades de obra, las cuales se imputaron a cargo de la Nación; cambios en el inventario predial como consecuencia de la variación en los diseños originales y retrasos en la adquisición y entrega de predios; problemas de concertación con las comunidades que provocaron el establecimiento de tarifas diferenciales y por consiguiente un impacto en el nivel de recaudo del concesionario que fue cubierto por la administración. En este tipo de concesiones la interventoría resultó muy limitada debido a la autonomía de la concesión y los proyectos en general tuvieron una distribución de riesgo considerada onerosa para el Estado, en especial lo relacionado con la garantía de tráfico que debió atender la Nación por efecto de las disminuciones en el que se había proyectado, las cuales resultaron muy*



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*cuantiosas. Dicha experiencia fue recogida en los documentos Conpes 3107 y 3133 de 2001, los cuales muestran que el gobierno asumió una serie de riesgos que no estaba en condiciones de controlar efectivamente; entre ellos, se mencionó el riesgo constructivo, el cual hizo referencia a la variabilidad entre el monto y la oportunidad de costo de la inversión prevista. En estos casos, el Estado asumió los sobrecostos de mayores cantidades de obra en porcentajes determinados que variaban en cada uno de los contratos. De este modo, el Documento Conpes concluyó que las concesiones de primera generación afectaban de manera importante la capacidad de inversión de la Nación.*

*CONTRATO DE CONCESIÓN DE SEGUNDA GENERACIÓN - Distribución de riesgos / DISTRIBUCION DE RIESGOS CONTRACTUALES - Concesiones viales.*

*La SEGUNDA GENERACIÓN DE CONCESIONES DE CARRETERAS se concibió desde 1997 como continuación de un programa de mejoramiento vial que en principio estaba dando buenos resultados, el cual buscó solucionar los problemas descritos, corrigiendo las equivocaciones que se identificaron en las concesiones de primera generación y desde luego con la idea de disminuir los aportes de la Nación, mediante una redistribución de los riesgos y una mayor exigencia en los niveles de detalle de los estudios y diseños requeridos para adelantar los proyectos de concesión, puesto que al concesionario se le asignó la responsabilidad total por los diseños complementarios dentro de un esquema de distribución de riesgos más clara y sustentada. En esta generación el INVIAS debía entregar el 90 o/o de los predios y la licencia ambiental al concesionario previamente a la construcción. Se cambió el esquema de plazo fijo de la concesión, por un plazo variable donde lo que interesaba era un valor de ingreso acumulado para la Nación. En efecto, en este sistema se introdujo el concepto de ingreso esperado que es la estimación que hace el concesionario de los ingresos que le puede generar la concesión durante la ejecución del proyecto, con base en los estudios de demanda de tráfico disponibles. Una vez que los ingresos generados son iguales al ingreso esperado por el concesionario se termina el plazo de concesión y la infraestructura se revierte al Estado. Si el nivel de tráfico es más bajo que el esperado, el concesionario tardará más tiempo en recibir el ingreso esperado. El concesionario asume el riesgo comercial del proyecto debido a que el retorno de su inversión es variable y depende del tiempo que tarde en recibir su "ingreso esperado". El riesgo constructivo y el riesgo comercial fueron trasladados casi en su integridad al concesionario, y el plazo quedó sujeto al momento en que el concesionario obtuviera el nivel de ingreso esperado en el proceso de licitación en reemplazo del plazo fijo. Igualmente se modificó el mecanismo de adjudicación puesto que se puso a competir los aportes de la Nación y las garantías de construcción, tráfico y riesgo*



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*cambiarlo. En la estructuración de los proyectos se contó con la participación de las bancas de inversión que a su vez colaboraron en la promoción de los mismos.*

*CONTRATO DE CONCESIÓN DE TERCERA GENERACIÓN - Concepto de gradualidad. Distribución de riesgo*

*Los procesos de CONCESIÓN DE TERCERA GENERACIÓN, están dirigidos a la ejecución de grandes corredores viales que deben conectar los grandes centros productivos, que se encuentran en el centro del país con los puertos, de modo que dicho corredor integre los principales centros de consumo con los centros de producción y éstos a su vez con los puertos. La asignación de riesgos no difiere sustancialmente de los de segunda generación; no obstante, se introdujo el concepto de gradualidad que consiste en ejecutar la inversión de infraestructura de transporte al ritmo que determine la demanda de tráfico. En cuanto a la asignación de los riesgos, el de construcción estará a cargo del concesionario exceptuando el caso de alto riesgo geológico (túneles); las licencias ambientales deberán existir antes de iniciarse la etapa de construcción y los aportes de la Nación serán diferidos en el tiempo, aparte de que estarán debidamente programados como vigencias futuras. El mecanismo de selección de la firma ganadora es más sencillo porque se tendrá en cuenta el menor ingreso esperado. Este sistema de concesiones, que incluye una serie de ajustes y políticas producto de la experiencia, exige que el INVIAS y el concesionario realicen estudios de demanda y no de tráfico, para lo cual se deberá tener en cuenta el PIB, el ingreso, las condiciones socio económicas, exportaciones y producción petrolífera. La responsabilidad será tanto del INVIAS como del concesionario. Los demás estudios serán responsabilidad netamente del concesionario. En relación con el plazo, se mantendrá el esquema utilizado en la segunda generación donde se tendrá en cuenta solo ingreso y no tráfico garantizado; los bienes revertirán a la Nación cuando se superen los ingresos calculados, de modo que el plazo será variable sujeto al volumen de ingresos que debe generar el proyecto o ingreso esperado. El plazo variable representa flexibilización de las condiciones del contrato, reducción de posibilidades de renegociación del contrato, reducción de riesgos al concesionario...<sup>5</sup>*

Con base en ese contexto, el legislador expidió la Ley 1508 de 2012, que regula lo relacionado con los **CONTRATOS de ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA (APP)**, definidos como “*todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales decidan hacer uso de los instrumentos establecidos en la presente ley, mediante los cuales encargan a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios*”

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, sentencia de diciembre nueve (9) de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 25000-23-26-000-2002-1216-01(27921), Actor: EPTISA PROYECTOS INTERNACIONALES S.A. Y OTROS, Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura”.*

Tales contratos se caracterizan por buscar la inclusión del capital privado en el desarrollo total o parcial de obras de infraestructura o en la prestación de servicios públicos, y regular la iniciativa privada para tal fin. Expresamente excluyen de esta modalidad contractual los contratos que comprenden únicamente la construcción de infraestructura, por cuanto al sólo incorporar esta actividad en la práctica son contratos de obra pública y en consecuencia deben regirse por las reglas generales del Estatuto de Contratación.

Sobre la égida de dicha regulación, se cimientan los principios de los contratos de concesión de cuarta generación, que, de conformidad a lo regulado en el artículo 14 *ejusdem*, se fijan por iniciativa del inversionista privado<sup>6</sup>.

### **3. Respeto del Contrato No. 015 de 2015.**

El 11 de septiembre de 2015, la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI, y la Sociedad Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., suscribieron el *Contrato de Concesión APP No. 015 de 2015*, cuyo alcance y objeto se describe en la cláusula 2.1. de la siguiente manera:

#### **“2.1 OBJETO**

*“El presente Contrato de concesión bajo un esquema de asociación público privada en los términos de la Ley 1508 de 2012, tiene por objeto el otorgamiento de una concesión para que de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario, por su cuenta y riesgo, lleve a cabo el Proyecto. El alcance físico del Proyecto se describe en la Parte Especial y en el Apéndice Técnico 1”.*

Aunado a lo anterior, es pertinente destacar en este punto que, según lo previsto en la *Cláusula 4.5 del Contrato de Concesión No. 015 de 2015*, el Concesionario está obligado por su cuenta y riesgo a lo siguiente:

*“(a) Cumplir con todas las obligaciones correspondientes a la Fase de Construcción que se encuentren incluidas en los diferentes Apéndices y Anexos, y en las demás Secciones y Capítulos del Contrato tanto en su Parte General como en la Parte Especial”*

<sup>6</sup> ...En la etapa de factibilidad el originador del proyecto deberá anexar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de proyectos o para desarrollar el proyecto, el valor de la estructuración del proyecto y una minuta del contrato a celebrar que incluya entre otros, la propuesta de distribución de riesgos.

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

Por su parte, el Contrato de Concesión bajo esquema de APP N° 015 de 2015, en el numeral 3.5 del Apéndice Técnico 1, señala lo siguiente:

“(…)

*El Concesionario **deberá instalar como mínimo los siguientes pasos peatonales que deben cumplir con especificaciones que garanticen el cruce adecuado de peatones, - incluyendo acceso para discapacitados, sin interferir con el diseño vial propuesto para el desarrollo del proyecto. Para estos efectos, El Concesionario realizará una propuesta de tipo y ubicación considerando las necesidades de movilidad de cada población y del resultado de una interacción con las autoridades locales. La evaluación por parte del Concesionario estará sustentada en elementos técnicos y de movilidad social y llevará a una propuesta a ser sometida a la Interventoría para su verificación.** (negrita y subraya fuera de texto original)*

**Tabla 10 – Puentes Pevtonales**

No .	Paso Urbano	Ubicación Aproximada	UF
1	Ipiales	Sector definido por las autoridades del municipio de Ipiales, aproximadamente PR2+800 en el abscisado del contrato de concesión 003 de 2006	UF1
2	Variante de Ipiales	Cruce de la variante con la Carrera 10, PR2+480 en el abscisado del contrato de concesión 003 de 2006	UF1
3	1.26	PR 1+260	UF1
4	17.90	PR 17+900	UF1
5	31.76	PR 31+760	UF5
6	34.42	PR 34+420	UF5

De acuerdo con lo señalado en el numeral 13.2 del Contrato Parte General de APP N° 015 de 2015, son riesgos asignados al Concesionario:

“(…)

(a)

*(vi) Los efectos favorables o desfavorables derivados de los Estudios de Detalle y Estudios de Trazado y Diseño Geométrico o cualquier otro componente de diseño,*



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*sobre la programación de obra, sobre los costos, y/o en general sobre cualquier situación que pueda verse afectada como consecuencia de su ejecución durante cualquiera de las etapas, en los términos establecidos en el presente Contrato.*

*(xxiii) Los efectos favorables y desfavorables derivados de las modificaciones a los Estudios de Detalle y Estudios de Trazado y Diseño Geométrico o cualquier otro componente de diseño durante la Fase de Construcción en los términos de la Sección de esta Parte General. “(...)*

Así mismo, de conformidad con el Contrato Parte General en el numeral 4.2 Principales Obligaciones del Concesionario durante la Fase de Preconstrucción el concesionario deberá:

*“(...)*

*(s) Colaborar con las autoridades de tránsito en el diseño y puesta en marcha de programas y proyectos de planes de educación vial y **de seguridad vial**, de conformidad con las regulaciones, políticas, estrategias y directrices de la autoridad competente para el efecto. “*

*(aa)*

*(ii) Un **plan de responsabilidad ambiental y social** aplicable a la ejecución del Proyecto durante todo el plazo del presente Contrato, de acuerdo con el Global Reporting Initiative (<https://www.globalreporting.org>). En este plan **el Concesionario describirá los mecanismos –adicionales a las obligaciones contenidas en este Contrato– que decida implementar relacionados con inversión social en las comunidades afectadas por el Proyecto, planes de educación vial a las comunidades afectadas por el Proyecto, implementación de medidas de seguridad vial** para proteger a los usuarios del Proyecto y las comunidades afectadas por el Proyecto y sostenibilidad ambiental del Proyecto respecto de los recursos naturales de la comunidad afectada. Y de ser el caso, iniciar la implementación de tales planes. El plan de responsabilidad ambiental y social adoptará los estándares y directrices ambientales y sociales a los cuales se refieren los Principios del Ecuador – en tanto no contravengan la Ley Aplicable– y suministrará la información derivada de la aplicación de tales principios a los Prestamistas, al Interventor y a la ANI (...)” (negrita y subraya fuera de texto original).*

De conformidad con el contrato Parte General en el numeral 4.5 Principales Obligaciones del Concesionario durante la Fase de Construcción:

*“(...)*



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

(s)

*Colaborar con las autoridades de tránsito y demás Autoridades Estatales en el diseño y puesta en marcha de programas y proyectos de planes de educación vial y de seguridad vial, de conformidad con las regulaciones, políticas, estrategias y directrices de la autoridad competente para el efecto, así como implementar campañas y **programas de seguridad vial con relación a la población escolar, peatones, usuarios y, en general, población afectada positiva o negativamente con el Proyecto (...)*** (negrita y subraya fuera de texto original).

En este mismo sentido el Contrato Parte General en el numeral 9.2 Obligaciones principales del Concesionario durante la Etapa de Operación y Mantenimiento

“(...)

(n)

*Colaborar con las autoridades de tránsito en el diseño y puesta en marcha de programas y proyectos de planes de educación vial y de seguridad vial, de conformidad con las regulaciones, políticas, estrategias y directrices de la Autoridad Estatal competente para el efecto, así como implementar campañas y programas de seguridad vial **con relación a la población escolar, peatones, usuarios y, en general, población afectada positiva o negativamente con el Proyecto. (...)***. (negrita y subraya fuera de texto original).

Conforme lo anterior, se deduce que la Agencia Nacional de Infraestructura no es la llamada a cumplir con la petición elevada por la parte actora con fundamento en las razones expuestas.

Así las cosas, es evidente que la Agencia Nacional de Infraestructura carece de legitimidad en la causa por pasiva, pues sobre ella no recaen las obligaciones de planeación, diseño y construcción de puentes peatonales, y las eventuales novedades que llegaran a presentarse en temas de seguridad vial, así como de control y manejo de tráfico y peatones corresponden al concesionario.

**El Contrato de Concesión No. 015 de 2015, suscrito entre la ANI y la sociedad Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., pertenece a aquellos contratos de cuarta generación, con lo que continúa con la línea atinente a que “los riesgos deberán ser asumidos por la parte que esté en mejor disposición de evaluarlos, controlarlos y administrarlos.”**⁹, con la adición que ese criterio será fijado según las etapas precontractuales que comprende la constitución del negocio jurídico, por lo que el



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

concesionario asume el riesgo de las actividades que, según su experiencia y conocimiento, así como los que por su capacidad económica y operativa pueda asumir, lo cual plasma en la propuesta de contrato y de esquema de riesgos.

---

## V. EXCEPCIONES PREVIAS

---

### A. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

Siguiendo los lineamientos establecidos por la Doctrina, la legitimación en la causa se refiere a la relación sustancial que se pretende que existe entre las partes del proceso y el interés sustancial del litigio o que es el objeto de la decisión reclamada. En los procesos contenciosos, la legitimación en la causa consiste, respecto del demandante, en ser la persona que de conformidad con la ley material está legitimada para que, por sentencia de fondo o mérito, se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica pretendida en la demanda, y respecto del demandado en ser la persona que conforme a lo dispuesto por el legislador está legitimada para discutir u oponerse a dicha pretensión del demandante.

En este sentido, debe advertirse que de los hechos de la demanda no puede avizorarse la forma en la cual la Agencia Nacional de Infraestructura–ANI tenga legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que:

En relación con la noción de legitimación en la causa, en sentido amplio, la jurisprudencia constitucional se ha referido a ella como la "*calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso*".<sup>7</sup>

Ahora bien, de igual modo ha sostenido el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado que la legitimación en la causa puede ser cuando la relación se establece entre las partes por razón de la pretensión procesal, es decir, de la atribución de una conducta que el demandante hace al demandado en su demanda, o material frente a la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que dichas personas hayan demandado o hayan sido demandadas. Es por ello que la ausencia de esta clase de legitimación no constituye una excepción de fondo, porque no enerva la pretensión procesal en su contenido, sino que es una condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito, sin que el estar legitimado en la causa otorgue el derecho a ganar. Lo que ocurre aquí es que si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto, no porque él haya probado un hecho que enerve el contenido material de las pretensiones, sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C 965 de 21 de octubre de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

tiene el interés sustantivo para hacerlo – no el procesal –; si la falta de legitimación en la causa es del demandado al demandante se le negarán las pretensiones, no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho, sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder, y, por eso, el demandado debe ser absuelto<sup>8</sup>.

Sobre esa base, se tiene que dicha excepción tiene como fundamento el hecho de que esta entidad no está facultada para proveer los servicios derivados de las vías nacionales, ya que, de conformidad a lo establecido en el artículo 4 del decreto 4165 de 2011, no está entre sus funciones la de realizar actividades de construcción en las vías concesionadas ni adoptar las medidas de seguridad vial, sino que su objeto está circunscrito a *“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”* (Artículo 3 *eiusdem*).

Con ocasión a lo anterior, es claro que las actividades atrás mencionadas están a cargo de la empresa CONCESIÓN VIAL UNIÓN DEL SUR S.A.S., tal como se estipuló en la cláusula 4.5., ordinal s de la parte general del contrato de concesión No. 015 de 2015 celebrado entre la ANI y la sociedad antes mencionada, donde se estipuló que es de su cargo *“Colaborar con las autoridades de tránsito y demás Autoridades Estatales en el diseño y puesta en marcha de programas y proyectos de planes de educación vial y de seguridad vial, de conformidad con las regulaciones, políticas, estrategias y directrices de la autoridad competente para el efecto, así como implementar campañas y programas de seguridad vial con relación a la población escolar, peatones, usuarios y, en general , población afectada positiva o negativamente con el Proyecto (...)”* (negrita y subraya fuera de texto original).

Es precisamente por la naturaleza del Contrato de Concesión<sup>9</sup> que se encuentra en cabeza del Concesionario, entre otras obligaciones, la de construcción, así como la de realización

<sup>8</sup> Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 2009, radicado 05001-23-26-000-1995-01935-01(18163), actor: Ramiro de Jesús Mora Henao y otros, demandado: Nación-Ministerio de Salud y otros, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>9</sup> **Artículo 32. De los Contratos Estatales.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación.

#### 4o. Contrato de concesión

Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio **por cuenta y riesgo del concesionario** y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

de actividades de seguridad vial en los trayectos que conforman el Proyecto Vial Concesionado denominado “Rumichaca Pasto”, aspectos sobre los cuales la Agencia Nacional de Infraestructura no tiene incidencia alguna, toda vez que el desarrollo y ejecución de dichas actividades corren por cuenta y riesgo del Concesionario, dada su experiencia y conocimiento en ese tipo de actividades, de tal forma que dentro de los esquemas de riesgos propuestos desde la etapa de estructuración del proyecto hasta su suscripción han sido asumidos en ese sentido.

Las labores que desarrolla la Agencia frente a cada corredor vial se determinan específicamente con las funciones asignadas normativamente, así como lo establecido en el contrato de Concesión, que constituye ley para las partes y genera obligaciones exclusivas a cargo del particular.

Es importante advertir que el contrato de Concesión goza de ciertas características que lo diferencian ampliamente de otros Negocios Jurídicos, como podría ser el Contrato de Obra Pública, según está estipulado en la Ley 80 de 1993; el artículo 32<sup>10</sup> del mismo cuerpo normativo establece que:

*“[s]on contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio **por cuenta y riesgo del concesionario** y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”. (Se subraya y resalta).*

Como se observa, en su definición se materializa una característica particular la cual es que el concesionario realiza la ejecución del contrato “a cuenta y riesgo de una serie de actividades incluyendo las obras de construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento de los trayectos”.

Por tanto, **no puede perder de vista el pacto expreso contractual, que constituye ley para las partes**, actualmente vigente, que asigna la responsabilidad obligacional al

---

participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

<sup>10</sup> Ley 80 de 1993, Artículo 32 De los Contratos estatales Numeral 4º



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

Concesionario, lo cual se pactó y conllevó a asumir en cabeza de ese sujeto una responsabilidad exclusiva.

En efecto, la jurisprudencia contencioso administrativa ha apreciado la particularidad del contrato de Concesión, reseñando que presenta aspectos totalmente distintos al contrato de obra, y la forma como la Entidad Concedente participa en el desarrollo del proyecto vial:

*“Por conocido se tiene que el contrato de concesión es aquel que se celebra por las entidades públicas con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden. Es decir, es un contrato fundamentado en el interés general, cuya celebración persigue la eficiente y continua prestación de los servicios y la mayor producción o explotación de los bienes y servicios estatales en beneficio de la comunidad, con la singularidad de que terminado el plazo del contrato opera a favor del Estado la reversión de los bienes y elementos destinados a la concesión, es decir, que serán propiedad de la entidad contratante, sin compensación adicional alguna, toda vez que la retribución percibida es suficiente contraprestación para el concesionario.”<sup>11</sup>.*

*“Esta Corporación se ha ocupado, en multiplicidad de ocasiones, de señalar cuáles son las principales características del contrato de concesión y, en tal sentido, ha indicado que las mismas son: (i) su celebración por parte de una entidad estatal, que actúa con el carácter de concedente y por una persona natural o jurídica que toma el nombre de concesionario **(ii) es el concesionario quien asume los riesgos derivados de la explotación o de la prestación del servicio público, a quien le corresponde participar participar, por ende, en las utilidades y pérdidas a las que hubiere lugar;** (iii) hay siempre lugar a una remuneración o contraprestación, la cual se pacta, de diversas maneras, en favor de quien construye la obra o asume la prestación del servicio público; de forma más esquemática, se ha efectuado la siguiente caracterización del tipo contractual en comento, con base en la definición*

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del nueve (9) de junio de dos mil diez (2010). Radicación número: 50001-23-31-000-1993-04051-01(16496)



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*del mismo contenida en el antes citado artículo 32-4 de la Ley 80. (Se subraya y resalta)<sup>12</sup>*

Para la jurisprudencia del Alto Tribunal Contencioso existen marcadas diferencias entre las responsabilidades y obligaciones del particular concesionario y la Entidad concedente, por lo que en la determinación de la responsabilidad o la garantía de derechos se debe aplicar esta diferenciación y ajustarse su asignación al modelo contractual que presenta la Concesión estatal:

*“Lo dicho pone de presente que la concesión, en cualquiera de sus modalidades, **es un contrato que se distingue de otros tipos negociales** con los cuales tiene cierta proximidad en punto a su objeto –obra pública, servicios públicos, etcétera– **por razón del factor consistente en quién asume, entre otras responsabilidades, la de la financiación de la ejecución de la obra, de la asunción de la prestación del servicio o de la explotación del bien del cual se trate**, toda vez que dicha financiación correrá, en la concesión, por cuenta del concesionario, mientras que el repago de la misma es el que habrá de efectuarse por cuenta del usuario o beneficiario de la obra a largo plazo o por la entidad contratante misma, con el consiguiente margen de riesgo empresarial que asume el concesionario, dado que despliega una gestión directa suya y no a nombre de la entidad concedente; precisamente en la concesión la Administración encarga a un particular, quien se hará cargo de la consecución de los recursos, tanto técnicos como financieros, requeridos para su ejecución, asegurándole el repago de la inversión que él realiza mediante la cesión, por parte de la entidad concedente –o autorización de recaudo o pago directo– de “derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual, y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”<sup>13</sup>. (Se subraya)<sup>14</sup>*

Bajo este entendido es del caso afirmar que de las obligaciones contractuales previamente citadas se puede establecer que el Concesionario es el único responsable de las acciones tendientes al cabal cumplimiento del Contrato, todo lo cual realiza en su propio y exclusivo nombre y por su cuenta y riesgo, sin que la Entidad contratante **adquiera responsabilidad alguna por dichos actos por daños o perjuicios que causen tales actos.**

Así las cosas, el Tribunal no puede perder de vista el pacto expreso contractual, que constituye ley para las partes actualmente vigente que asigna la responsabilidad

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Providencia del dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 25000-23-26-000-1994-00071-01(14390)

<sup>13</sup> Cita original: “Artículo 32, numeral 4º, de la Ley 80 de 1993.”.

<sup>14</sup> Op. Cit. 4



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

obligacional al Concesionario, y que no puede ser obviado en forma alguna por la autoridad judicial, cuando contractualmente se pactó y asumió un compromiso exclusivo.

Se evidencia de ese modo que, según el fundamento legal presentado por el actor, y de que eventualmente se dijera que resulta necesario desde el punto de vista técnico y fáctico la construcción de los puentes peatonales en los sectores indicados en la demanda, es claro que la única llamada a atender esa petición es la demandada CONCESIONARIA VIAL UNIÓN DEL SUR S.A.S., dadas las obligaciones asumidas en virtud a un contrato que actualmente existe y es válido jurídicamente.

En consecuencia, se solicita declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por cuanto no existe obligación legal, ni contractual, en cabeza de la Agencia Nacional de Infraestructura frente a los supuestos perjuicios reclamados por la parte demandante.

---

## VI. EXCEPCIONES DE MÉRITO

---

### A. INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN O AMENAZA AL DERECHO COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, la moralidad administrativa se encuentra representada tanto en la normatividad que busca proteger el interés público de conductas que afecten dicho bien jurídico como también el de selección objetiva, e igualmente en principios de carácter público que se vean traducidos en un reproche social generalizado, así:

*“La Constitución Política a más de concebir a la moralidad administrativa como un derecho o interés colectivo, lo hace como principio orientador de la función administrativa (artículo 209); del mismo modo es considerada por la ley 489 de 1998 (artículo 3).*

*Este panorama constitucional y legal le da a la moralidad administrativa una doble dimensión: como principio y como derecho, que de ninguna manera significa dos contenidos distintos del mismo fenómeno, sino por el contrario uno solo con una doble manifestación práctica: como principio orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; como derecho (o interés) colectivo en cambio, alcanza una connotación subjetiva toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular.*



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*Cuando una persona interpone una acción popular por considerar que se violó o se esta amenazando la moralidad administrativa, se evidencia que ésta tiene la voluntad soportada en la capacidad - poder de perseguir que se le garantice un comportamiento determinado de la administración o del sujeto que ejerza la función administrativa acorde con ella. Su titularidad atribuida a la comunidad es, pues, la principal característica que detenta la moralidad administrativa en su dimensión de derecho o interés colectivo.*

*Consecuentemente, puede decirse que el derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa es la expectativa de la comunidad, susceptible de ser alegada por cualquiera de sus miembros, a que la función administrativa se desarrolle conforme a ella entendida como principio. Esta idea comporta necesariamente una consideración de la moralidad administrativa como principio orientador de la función administrativa, pero no para establecer reglas para la actuación administrativa, ni criterios de interpretación de las mismas, sino para la realización de concretas expectativas y exigencias subjetivas.*

*Esta atribución a su titular, que no es exclusiva de los derechos individuales, sino que se extiende también a aquellos colectivos, al entender de la doctrina implica la concurrencia de tres elementos: 1) La existencia de unos bienes jurídicos afectados con la conducta de quien ejerce la función administrativa 2) Una forma clara de afectación y 3) una reacción jurídica necesaria frente a la lesión”<sup>15</sup>*

En ese orden de ideas, la conducta reprochada por la parte demandante (ausencia de puentes peatonales en la entrada del municipio de Yacuanquer (sector Cebadal), entrada del sector del municipio de Tangua, corregimiento del Pedregal (municipio de Imues), sector Pilcuan Viejo (entrada municipio de Funes) y corregimiento de Jan Juan Municipio de Ipiales) no configura una afectación a algún bien jurídico de la colectividad ni una transgresión a la expectativa de la comunidad, habida cuenta que ese elemento no cuenta con una justificación técnica ni fáctica de la que se permita deducir la necesidad de su instalación.

Por otra parte, es menester agregar que, en lo que concierne al puente peatonal deprecado en el corregimiento de San Juan, el contrato de concesión No. 015 de 2015 contempla su construcción, según consta en el numeral 3.5. del Apéndice Técnico No. 1, donde se indica en el cuadro que se encuentra ahí relacionado la construcción de ese elemento de seguridad en el PR 17+900, el cual coincide con el sector atrás mencionado.

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Rad. 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP), Actor: Alpha Seguridad Privada LTDA. C.P. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ.



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

Asimismo, en el mismo corregimiento aludido se construyó un puente peatonal en el sector PR 18+280, lo cual fue ejecutado en la anterior concesión de ese proyecto vial.

Finalmente, se pone de presente que el contrato de concesión No. 015 de 2015 sí establece mecanismos que buscan garantizar el debido goce de la infraestructura vial para todos los usuarios, lo cual va desde los conductores hasta los peatones, como quiera que el proyecto establece una cantidad mínima de puentes peatonales a construir, pero, en caso de ser necesario según las especificaciones técnicas de cada sector, lo cual se determina por las medidas de seguridad vial que se requieran, será el concesionario el encargado de su construcción, prestación que además es diferente de las actividades de construcción a su cargo.

Con base en ese conjunto de situaciones, se pone de presente que la entidad, en sus funciones de vigilancia y control del proyecto, ha procurado permanentemente que el concesionario adopte las medidas de seguridad vial que resulten indispensables, lo cual va desde la señalización que se requiera según la etapa en que se esté ejecutando hasta la verificación técnica de los elementos que resulten necesarios. A partir de ello la interventoría ha requerido al concesionario para que evalúe con base en criterios actuales la perspectiva técnica la necesidad o no de implementar un cruce peatonal.

Así las cosas, se evidencia que la ANI ha ejercido sus actividades de control y vigilancia para conminar la consecución de los análisis de sector necesarios para ejecutar el contrato de concesión con sujeción a las disposiciones aplicables en materia técnica y jurídica, aunado a que la infraestructura vial cumpla con las expectativas de sus distintos usuarios, como son los conductores y peatones, lo cual descarta que la ejecución que actualmente se está desarrollando genere por sí solo una lesión a los bienes jurídicos de la comunidad, una forma concreta de afectación y una reacción jurídica que llegue a ser necesaria.

#### **B. INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN O AMENAZA AL DERECHO COLECTIVO AL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO**

Ahora, en lo concerniente a las prerrogativas colectivas invocadas en este acápite, no es clara la forma mediante la cual se deduzca que el patrimonio público se vea afectado o se restrinja su debido acceso por la no presencia de unos puentes peatonales según las características particulares de cada sector, el cual, se itera, no parte de un análisis actual y convergente con las disposiciones en materia técnica, jurídica y fáctica, pues, como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado, la protección del patrimonio estatal se presenta ante situaciones de protección y reivindicación, en la siguiente forma:

*“Por su parte, el Decreto 1504 de 1998, “[P]or el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”, reguló el conjunto*



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*normativo que recoge las previsiones relacionadas con la naturaleza jurídica, las características y la atribución de responsabilidades en el manejo de los bienes de uso público, como especies del género o elementos integrantes de la más amplia categoría conceptual que es la de espacio público destinado al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Este cuerpo normativo se refiere a los bienes de uso público destinados al uso o disfrute colectivo y contempla la posibilidad de celebrar contratos sobre dichos bienes, sin que impida a la ciudadanía su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.*

*Sobre este punto el Consejo de Estado sostuvo lo siguiente<sup>16</sup>:*

*“Se observa en consecuencia que la dispersión de la legislación colombiana aunada a la distribución de competencias territoriales para reglamentar el asunto, no permite construir categorías unívocas entre el tipo de bien (parque, plaza, vía), el régimen de propiedad y el de uso<sup>17</sup>.*

*Por tanto, resulta apenas entendible que **el espacio público y los bienes de uso público tengan en la acción popular un mecanismo jurídico de protección y reivindicación, puesto que su vulneración resulta ser un asunto que afecta a toda la sociedad y, por ende, se han integrado al catálogo de derechos colectivos**”<sup>18</sup>.*

En ese sentido, la narrativa de los hechos de la parte actora no deducen la forma en que el patrimonio público se vea afectado o amenazado por la ejecución del proyecto “Rumichaca Pasto”, pues no aduce con certeza que el contrato de concesión debiera incorporar dentro de los estudios realizados la construcción de los puentes peatonales en los sectores señalados.

Al margen de ello, se pone de presente que dentro del contrato se establece un mínimo de puentes a construir por el concesionario, pues ante cambios de circunstancias técnicas, jurídicas o fácticas que conlleven a construir un elemento de esta naturaleza será del resorte del concesionario, al haber asumido los riesgos derivados del diseño del proyecto y ser el responsable de asumir la seguridad vial para conductores y peatones.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A. Consejero ponente (e) Hernán Andrade Rincón. Bogotá D.C., 29 de octubre de 2014. Radicación: 29851. Expediente: 25000232600020010147701. Actor: Galería Cano S.A. y otros. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Referencia: Acción Contractual.

<sup>17</sup> “(...) ahora bien, las afectaciones que pesan sobre los bienes del dominio público son bastante variadas y lo que puede ser válido para los bienes afectos al uso público, no aplica necesariamente a los bienes afectos al servicio público. Esta idea puede ser también aplicada al interior de la categoría colombiana de los bienes de uso público donde es posible encontrar bienes que, teniendo esta calificación normativa o factual, no son objeto del uso libre por parte de los administrados; o bien este uso comprende realmente limitaciones que hace que la excepción – el uso limitado – se convierta en la regla.” Pimiento Echeverri Julián Andrés, Los Bienes Públicos, historia, clasificación, régimen jurídico, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 18 de mayo de 2017. Rad. 13001-23-31-000-2011-00315-01. Actor: DAVID LEONARDO SANDOVAL. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

Sumado a lo anterior, la interventoría del proyecto ha indicado que el concesionario ha adoptado las medidas de seguridad vial en los tramos señalados por el demandante, teniendo en cuenta que actualmente se están desarrollando actividades de construcción en varios de esos puntos.

### C. INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN O AMENAZA AL DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE

Por otra parte, tampoco se evidencia una vulneración o amenaza a los derechos colectivos a la seguridad pública y la prevención de desastres previsibles técnicamente. Al respecto, el Consejo de Estado ha determinado la relación de estas garantías colectivas en la infraestructura de transporte mediante la adaptación de las medidas de seguridad establecidas en el ordenamiento jurídico, y, en general, con sujeción a los siguientes principios:

*“De igual forma, dentro de los principios fundamentales del Sistema y el Sector Transporte se destaca el de seguridad de las personas, el cual se erige como una prioridad, así como el de transporte de las personas por medio de vehículos e infraestructuras en condiciones de libertad de acceso, comodidad, calidad y seguridad de los usuarios”<sup>19</sup>*

Dentro del asunto de marras la parte demandante no logra demostrar que en las zonas descritas no exista ninguna medida de seguridad vial, o que las condiciones actuales de existentes sean insuficientes.

De hecho, no hay evidencia que se esté desconociendo las normativas vigentes en materia de señalización vial, teniendo en cuenta sus circunstancias actuales, circunstancia que deduce la inexistencia de una amenaza o daño inminente a la seguridad vial de los habitantes de los sectores aludidos.

### D. EXCEPCIÓN GENÉRICA

En cualquier caso, solicito al respetable Despacho que con base al *artículo 282* del Código de General del Proceso, sea declarada de oficio la prosperidad de cualquier otra excepción que resulte probada durante el transcurso de las actuaciones.

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 6 de agosto de 2020. Rad. 85001-23-33-000-2016-00235-01 (AP). Actor: EDGAR FABIÁN OVALLE CUESTA y otros. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

---

## VII. RESPECTO DE LAS PRUEBAS A CONSIDERAR EN EL SUB EXÁMINE

---

Respetuosamente solicito que sean decretadas, practicadas y tenidas como pruebas las siguientes:

### 1. Documentales aportadas con la contestación:

1. Contrato de Concesión No. 015 de 2015.
2. Informe de la Vicepresidencia de Estructuración de la ANI.

Se debe advertir en este aspecto que si bien ha sido reiterativo el criterio de la jurisprudencia contencioso administrativa de que las copias no pueden ser valoradas en los procesos contencioso administrativos, las copias de documentos remitidos por una Entidad pública podrán ser tenidas en cuenta por el juez, en atención a que fueron aportadas por la misma Entidad en donde reposa el original y fue quién las emitió y produjo, así lo ha entendido la Sección Tercera de Consejo de Estado:

*“Bajo este entendido, cuando una entidad pública aporta a un proceso copias de determinados actos o documentos proferidos o creados por ella misma, se debe concluir que se trata de copias fieles de su original y que cuentan con las condiciones de autenticidad requeridas legalmente, pues de acuerdo con los postulados del Principio Constitucional de la Buena Fe (Principio General de Derecho), no se esperaría, por parte de la Administración Pública, un comportamiento diferente a la debida aportación de esos actos, como quiera que fue ella misma quien los expidió”<sup>20</sup>.*

En el mismo sentido, el artículo 246 del Código General del Proceso establece que *“las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia”*, excepción que no se configura en el caso concreto, dado que las piezas aportadas, desde el punto de vista eminentemente probatorio, pueden ser aportadas en copia, la cual puede ser física o magnética, en cumplimiento al principio de equivalencia funcional establecido en el canon 6º de la ley 527 de 1999<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Providencia del cuatro (4) de febrero de dos mil diez (2010). Radicación número: 54001-23-31-000-1994-08313-01(17109).

<sup>21</sup> ARTICULO 6o. ESCRITO. Cuando cualquier norma requiera que la información conste por escrito, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si la información que éste contiene es accesible para su posterior consulta.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas prevén consecuencias en el caso de que la información no conste por escrito.



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

## 2. Testimonial:

Solicito muy amablemente al Despacho recaudar la declaración de las siguientes personas:

- **Diego Benavides Jurado**, en su calidad de Director de Interventoría de HMV Consultoría S.A.S., o quien haga sus veces al momento de decretar la prueba, para que declare lo atinente a los elementos de seguridad desarrollados y a implementar en el tramo vial del proyecto “Rumichaca Pasto” que cruza por el corregimiento Pilcuán Viejo, sector la Cruz del municipio de Imués, Nariño; así como la pertinencia de la construcción de puentes peatonales en ese sector.

El testigo puede ser contactado en la Calle70 No. 7-30 Piso 3, Edificio Séptima setenta, Bogotá, Colombia; y en la dirección electrónica [hmv@h-mv.com](mailto:hmv@h-mv.com); o por conducto del apoderado de la ANI.

---

## IX. RESPECTO DE LOS ANEXOS A ESTE ESCRITO

---

Comedidamente me permito dejar constancia de la entrega –simultánea a este escrito de contestación de demanda– de los documentos relacionados como pruebas y poder para actuar.

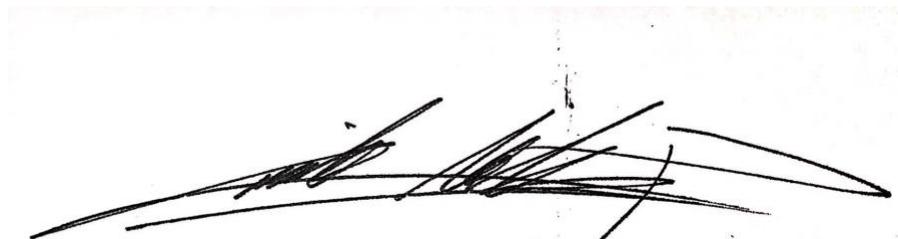
---

## X. RESPECTO DE LAS NOTIFICACIONES

---

De manera comedida solicito que todas las providencias emitidas en el asunto sean notificadas a la Entidad que represento al buzón judicial [buzonjudicial@ani.gov.co](mailto:buzonjudicial@ani.gov.co) y/o [camedina@ani.gov.co](mailto:camedina@ani.gov.co). De igual forma, y para fines informativos, me permito indicar que la dirección física es Calle 26 N°59-51 Edificio T4, Torre B, Piso 2 de Bogotá D.C.

Cordialmente,



**CAMILO ALBERTO MEDINA PARRA**  
Apoderado Agencia Nacional de Infraestructura  
C.C. 1.018.410.077 de Bogotá D.C.  
T.P. No. 197.144 del C.S. de la J.



**RV: CONTESTACIÓN ACCIÓN POPULAR- 520012333000202001166 00.**

Notificaciones Judiciales Invias &lt;njudiciales@invias.gov.co&gt;

Vie 12/03/2021 10:20 AM

**Para:** Despacho 06 Tribunal Administrativo - Nariño - Pasto <des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co>  
**CC:** carlosenriqueimbacuan@hotmail.com <carlosenriqueimbacuan@hotmail.com>; notificacionesjudiciales LastName <notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co> <notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co>; contactenos@ani.gov.co <contactenos@ani.gov.co>; atencionalusuario@uniondelsur.co <atencionalusuario@uniondelsur.co>; ipestrada@procuraduria.gov.co <ipestrada@procuraduria.gov.co>; procesosnacionales@defensajuridica.gov.co <procesosnacionales@defensajuridica.gov.co>; Procesos Territoriales <PROCESOSTERRITORIALES@DEFENSAJURIDICA.GOV.CO>; carlosenriqueimbacuan@hotmail.com <carlosenriqueimbacuan@hotmail.com>; aortega@uniondelsur.co <aortega@uniondelsur.co>; Pedro Jesus Tulcan Villota <ptulcan@invias.gov.co>

📎 5 archivos adjuntos (11 MB)

Contestación Accion Popular -INVIAS.pdf; Acta de entrega INFRAESTRUCTURA VIAL A ANH.pdf; CONTRATO CONCESION 015 de 2015- ANI.pdf; Resolución No. 04206 24-junio-2015. Entrega Rumichaca-Pasto.pdf; Correo Remisión pODER Tribunal A.P. 2020-00116600..pdf;

**INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVIAS)**

PBX: 3770600 Ext. 1485

Calle 25G No. 73B – 90, Centro Empresarial Central Point

Bogotá D.C., Colombia

[www.invias.gov.co](http://www.invias.gov.co)**MINTRANSPORTE**

Evitar imprimir este mensaje si no es estrictamente necesario  
Hagamos ECO por el Planeta

**De:** Pedro Jesus Tulcan Villota <ptulcan@invias.gov.co>**Enviado:** viernes, 12 de marzo de 2021 8:26 a. m.**Para:** des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co <des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co>

**Cc:** carlosenriqueimbacuan@hotmail.com <carlosenriqueimbacuan@hotmail.com>; notificacionesjudiciales LastName <notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co> <notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co>; Notificaciones Judiciales Invias <njudiciales@invias.gov.co>; contactenos@ani.gov.co <contactenos@ani.gov.co>; atencionalusuario@uniondelsur.co <atencionalusuario@uniondelsur.co>; ipestrada@procuraduria.gov.co <ipestrada@procuraduria.gov.co>; Procesos Nacionales <procesosnacionales@defensajuridica.gov.co>; Procesos Territoriales <PROCESOSTERRITORIALES@DEFENSAJURIDICA.GOV.CO>; carlosenriqueimbacuan@hotmail.com <carlosenriqueimbacuan@hotmail.com>; aortega@uniondelsur.co <aortega@uniondelsur.co>

**Asunto:** CONTESTACIÓN ACCIÓN POPULAR- 520012333000202001166 00.

Señores Tribunal Administrativo de Nariño.

Magistrada: **ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**

En mi condición de apoderado judicial del Instituto Nacional de Vías INVIAS, me permito dentro de los términos remitir a su Despacho Contestación de la Acción Popular No. 520012333000202001166 00. Accionante\_ CARLOS ENRIQUE IMBACUAN CÁRDENAS. Adjunto anexos.

Atentamente;

PEDRO JESÚS TULCÁN VILLOTA.

C.C. No. 5261954

T.P. No. 128649 del C. S de la J.

Enviado desde [Correo](#) para Windows 10

El contenido de este mensaje y sus anexos son propiedad del Instituto Nacional de Vías, es únicamente para el uso del destinatario ya que puede contener información pública reservada o información pública clasificada (privada o semiprivada), las cuales no son de carácter público. Si usted no es el destinatario, se informa que cualquier uso, difusión, distribución o copiado de esta comunicación está prohibido. Cualquier revisión, retransmisión, disseminación o uso del mismo, así como cualquier acción que se tome respecto a la información contenida, por personas o entidades diferentes al propósito original de la misma, es ilegal. Si usted es el destinatario, le solicitamos dar un manejo adecuado a la información. Cualquier mensaje electrónico es susceptible de alteración y su integridad no se puede asegurar, por lo tanto, Invias no asume ninguna responsabilidad en el evento de falsificación o alteración de este mensaje; de presentarse cualquier suceso anómalo, por favor informarlo al correo [soportesiri@invias.gov.co](mailto:sportesiri@invias.gov.co)

El contenido de este mensaje y sus anexos son propiedad del Instituto Nacional de Vías, es únicamente para el uso del destinatario ya que puede contener información pública reservada o información pública clasificada (privada o semiprivada), las cuales no son de carácter público. Si usted no es el destinatario, se informa que cualquier uso, difusión, distribución o copiado de esta comunicación está prohibido. Cualquier revisión, retransmisión, disseminación o uso del mismo, así como cualquier acción que se tome respecto a la información contenida, por personas o entidades diferentes al propósito original de la misma, es ilegal. Si usted es el destinatario, le solicitamos dar un manejo adecuado a la información. Cualquier mensaje electrónico es susceptible de alteración y su integridad no se puede asegurar, por lo tanto, Invias no asume ninguna responsabilidad en el evento de falsificación o alteración de este mensaje; de presentarse cualquier suceso anómalo, por favor informarlo al correo [soportesiri@invias.gov.co](mailto:sportesiri@invias.gov.co)

San Juan de Pasto, 12 de marzo de 2021.

Doctora:

**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**

Tribunal administrativo de Nariño.

Pasto- Nariño.

Email: des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co

E. S. D.

**Radicación: 520012333000202001166 00.**

**Proceso: Acción Popular.**

**Accionante: Carlos Enrique Imbacuan Cárdenas.**

**Accionado: Nación - Ministerio de transporte, Instituto Nacional de Vías - INVIAS-, Agencia Nacional de Infraestructura –ANI Concesionaria Vial Unión del Sur.**

**PEDRO JESÚS TULCÁN VILLOTA**, mayor y vecina de Pasto, identificado con la cédula de ciudadanía número 5261954 y Tarjeta Profesional No. 128649 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en calidad de apoderada judicial del Instituto Nacional de Vías, de acuerdo al poder que se anexa, me permito dar contestación a la demanda en Acción Popular presentada por el Señor Carlos Enrique Imbacuan Cárdenas en contra del **INSTITUTO NACIONAL DE VIAS y OTROS**.

## **I. LA DEMANDA, DOMICILIO Y REPRESENTANTE**

El medio de control de Acción Popular instaurada, se dirige contra el Instituto Nacional de Vías, Establecimiento Público adscrito al Ministerio de Transporte, creado mediante el Decreto 2171 de 1992, representada legalmente por el Director General, Doctor JUAN ESTEBAN GIL, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., Transversal 45 No. 26-60 Avenida El Dorado CAN, y dentro de ésta Jurisdicción por el DIRECTOR TERRITORIAL DE NARIÑO, Ingeniera MARIA DEL PILAR CERON BENAVIDES, con domicilio en el Barrio los Rosales II Etapa, (ANGANROY) de la Ciudad de Pasto, representada por el suscrito abogado, debidamente identificado como aparece al pie de firma.

## **II. FRENTE A LOS HECHOS DE LA DEMANDA**

Mí representada obre los hechos señalados por el ACCIONANTE, se manifiesta en los siguientes términos:

**Al Primero.-** No nos consta, se atiene a lo probado por el Despacho.

**Al segundo.-** Es cierto, actualmente se encuentra en construcción la doble

calzada, entre las ciudad de Pasto y Rumichaca, obra que fue entregada en concesión por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) a la CONCESIONARIA VIAL UNION DEL SUR, en los términos señalados en el Contrato de Concesión bajo el Esquema de APP-15 del 11 de septiembre de 2015, suscrito entre la ANI y la mencionada CONCESIONARIA, obra que efectivamente le va a dar gran impulso al departamento de Nariño y en general a la región.

**Al tercero.-** Es cierto, en lo que corresponde al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS (INVIAS), en el sentido de que el pasado 23 de Octubre de 2020, mediante el cual el hoy accionante solicita se información sobre las medidas que se han tomado en lo referente a salvaguardar la vida de peatones a través de la construcción de puentes peatonales dentro de la vía donde se construye la doble calzada Pasto-Rumichaca.

**Al cuarto.-** No le consta a mí representada, por lo tanto nos atenemos a lo que el Despacho logre probar.

**Al quinto.-** No es un hecho.

**Al sexto.-** No le consta a mí representada, por lo tanto nos atenemos a lo que el Despacho logre probar.

**Al séptimo.-** Es cierto, el Ministerio de Transporte mediante oficio con radicado No. 20203030644521 del 3 de noviembre de 2020, corrió traslado al INVIAS la petición formulada por el Señor Carlos Enrique Imbacuan Cárdenas, con el fin de que en cumplimiento al artículo 21 de la Ley 1755 de 2015 se ordené a quien corresponda se dé respuesta al peticionario.

Es así como como el INVIAS a través de la Subdirección Técnica Red Nacional de Carreteras, mediante oficio No. SRN 44442 del 6 de noviembre del 2020, atendió lo solicitado por el Ministerio de Transporte sobre la petición elevada por el señor Carlos Enrique Imbacuan Cárdenas.

Ante la petición formulada por el hoy accionante, sobre *“las medidas urgentes y necesarias tendientes a construir o elaborar lo concerniente a los puentes peatonales de los sectores entrada sector municipio de Yacuanquer (sector cebadal), entrada sector municipio de Tangua, corregimiento del Pedregal (municipio de Imues), sector Pilcuan Viejo (entrada municipio de Funes) y corregimiento de san Juan municipio de Ipiales, o que medidas han adoptado para proteger y salvaguardar las vidas de los peatones de estos sectores”*. El INVIAS, le informa al peticionario que: *“Una vez verificado el aplicativo HERMES Mapa de Carreteras de INVIAS se evidencia que la totalidad de los puntos se*

*encuentran sobre la Ruta 2501, tramo puente Internacional de Rumichaca – San Juan de Pasto, actualmente concesionado.”.*

**Al octavo.-** Es cierto. Teniendo en cuenta que la Agencia Nacional de Infraestructura “ANI” está a cargo de la Ruta 2501, se le informa al Peticionario que el INVIAS no es el competente para dar respuesta a lo solicitado y procede mediante radicado No. SR 44442 del 6 de noviembre del 2020 a remitirla a la ANI con el fin de que se adelanten los trámites pertinentes y se proceda a dar respuesta al peticionario.

**Al noveno.-** Es cierto. El INVIAS, conoce de la respuesta de la ANI al peticionario en razón de que la Agencia le remitió copia de la misma a mi representada mediante oficio con radicado No. 20203060364731 del 26 de noviembre de 2020.

**Al décimo.-** No es un hecho y como tal nos relevamos de contestarlo.

**A los hechos: décimo primero, décimo segundo y décimo tercero.-** Nos relevamos de contestarlo por cuanto la Ruta 2501 tramo de la doble calzada Rumichaca –Pasto, no es de competencia del INVIAS, habida cuenta que esta fue concesionada por la Agencia Nacional de Infraestructura a la Concesionaria Vial Unión del Sur.

### **III. LOS DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS**

El accionante manifiesta que a la luz del artículo 4 de la ley 472 de 1998, se precisan como vulnerados los derechos e intereses colectivos relacionados así: La seguridad y Prevención de Desastres Previsibles Técnicamente y a la Moralidad Administrativa.

### **IV. PRETENSIONES SOLICITADAS POR LA PARTE ACTORA**

**PRIMERA:** Declarar Responsable por la violación de los derechos colectivos al goce del espacio público, la moralidad administrativa y la defensa de los bienes de uso público, El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente al **MINISTERIO DE TRANSPORTE, INSTITUTO NACIONAL DE VIAS (INVIAS), LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI) y LA CONCESIONARIA UNION VIAL DEL SUR** por lo descrito anteriormente.

**SEGUNDA:** Que se ordene a las entidades **EL MINISTERIO DE TRANSPORTE, INSTITUTO NACIONAL DE VIAS (INVIAS), LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI) y LA CONCESIONARIA UNION VIAL DEL SUR** que en el menor tiempo posible presente un plan de elaboración de los puentes peatonales e inicie su construcción en los puntos **“ENTRADA SECTOR MUNICIPIO DE YACUANQUER (SECTOR CEBADAL), ENTRADA SECTOR MUNICIPIO DE TANGUA, CORREGIMIENTO DEL PEDREGAL (MUNICIPIO DE IMUES), SECTOR**

**PILCUAN VIEJO (ENTRADA MUNICIPIO DE FUNES) Y CORREGIMIENTO DE SAN JUAN MUNICIPIO DE IPIALES.**

**TERCERA:** se condene en costas a las entidades **EL MINISTERIO DE TRANSPORTE, INSTITUTO NACIONAL DE VIAS (INVIAS), LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI) y LA CONCESIONARIA UNION VIAL DEL SUR** por los gastos que se llegaren a ocasionar en el trámite de esta acción Popular.

Sobre las pretensiones, respetuosamente manifiesto que me opongo a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por cuanto la vía a que se hace mención dentro del libelo, no es de competencia del Instituto Nacional de Vías INVIAS, toda vez que la vía RUMICHACA – PASTO fue entregada a la Agencia Nacional de Infraestructura “ANI”, en cumplimiento a lo ordenado a través de la Resolución No. 04206 del 24 de junio del 2015 y materializada su entrega a través del acta suscrita por los Representantes Legales de las entidades comprometidas de fecha 27 de octubre del 2015.

**V. POSICIÓN DE LA ENTIDAD EN CUANTO A LOS HECHOS Y PRETENSIONES**

Es importante dar a conocer al Despacho sobre la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Vías, su objeto y funciones con el fin de establecer de manera clara la actuación de la entidad que represento frente a los hechos que origina la presente acción constitucional.

**VI. DEL OBJETO Y LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIAS**

El Instituto Nacional de Vías fue creado mediante el [Decreto Ley 2171 del 30 de diciembre de 1992](#), el cual fue proferido por el Gobierno Nacional en desarrollo del artículo [20](#) transitorio de la Constitución Política que lo autorizaba para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva y los Establecimientos Públicos, entre otros. De conformidad con el Decreto No 2056 del 24 de julio de 2003 por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías, INVIAS, y se dictan otras disposiciones, el objeto y las funciones son las citadas a continuación y al tenor literal:

**“Artículo 1º. Objeto del Instituto Nacional de Vías.** El Instituto Nacional de Vías, Invías, tendrá como objeto la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la 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.

**Artículo 2º. Funciones del Instituto Nacional de Vías.** Para el cumplimiento de sus objetivos el Instituto Nacional de Vías desarrollará las siguientes funciones generales:

*“2.1 Ejecutar la política del Gobierno Nacional en relación con la infraestructura de su competencia, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministro de Transporte.*

*2.2 Elaborar conjuntamente con el Ministerio de Transporte los planes, programas y proyectos tendientes a la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, atención de emergencias, y demás obras que requiera la infraestructura de su competencia.*

*2.3 Coordinar con el Ministerio de Transporte la ejecución de los planes y programas de su competencia.*

*2.4 Adelantar investigaciones, estudios, y supervisar la ejecución de las obras de su competencia conforme a los planes y prioridades nacionales.*

*2.5 Asesorar y prestar apoyo técnico a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados encargados de la construcción, mantenimiento y atención de emergencias en las infraestructuras a su cargo, cuando ellas lo soliciten.*

*2.6 Recaudar los peajes y demás cobros sobre el uso de la infraestructura vial de su competencia.*

*2.7 Celebrar todo tipo de negocios, contratos y convenios que se requieran para el cumplimiento de su objetivo.*

*2.8 Elaborar, conforme a los planes del sector, la programación de compra de terrenos y adquirir los que se consideren prioritarios para el cumplimiento de sus objetivos.*

*2.9 Adelantar, directamente o mediante contratación, los estudios pertinentes para determinar los proyectos que causen la contribución nacional por valorización en relación con la infraestructura de su competencia, revisarlos y emitir concepto para su presentación al Ministro de Transporte, de conformidad con la ley.*

*2.10 Dirigir y supervisar la elaboración de los proyectos para el análisis, liquidación, distribución y cobro de la contribución nacional de valorización, causada por la construcción y mejoramiento de la infraestructura de transporte de su competencia.*

*2.11 Prestar asesoría en materia de valorización, a los entes territoriales y entidades del Estado que lo requieran.*

*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.*

*2.17 Coordinar con el Instituto Nacional de Concesiones, INCO, la entrega, mediante acto administrativo, de la infraestructura de transporte, en desarrollo de los contratos de concesión.*

*2.18 Las demás que se le asignen.”*

Todo lo anterior dentro del marco de nuestra carta magna, en especial del Artículo 2º de la Constitución Política que señala:

*“Artículo 2º de la Constitución Política: Los fines esenciales del Estado son los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que lo afectan en la vida económica, política y administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”*

## **V. EXCEPCIONES.**

### **1. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.**

De entrada se hace menester informar al Despacho, que El Instituto Nacional de Vías INVIAS, no tiene competencia sobre la Ruta No. 2501, tramo que corresponde a la vía RUMICAHÁ- PASTO, esto en virtud a lo ordenado en la Resolución No. 04206 del 24 de Julio del 2015, *“Por la cual se autoriza la entrega de una infraestructura vial a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), para el desarrollo del proyecto de Concesión Vial denominado DOBLE CALZADA ENTRE RUMICHACA Y PASTO”* y su posterior entrega de la referida ruta No. 2501, Vía Rumichaca - Pasto que el INVIAS le hizo a la Agencia Nacional de Infraestructura “ANI” mediante acta del 27 de octubre del 2015.

La entrega de este tramo por parte del INVIAS a la ANI, se hizo con el fin de ser afectada por el Contrato de Concesión No. 015 de 2015 para que bajo el esquema de asociación público privado en los términos de la Ley 1508 de 2012 ejecute el contrato cuyo objeto es el otorgamiento de una concesión para que dentro del contrato, el Concesionario por su cuenta y riesgo lleve a cabo el proyecto de rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento y reversión del corredor Rumichaca – Pasto. Ruta 2501.

Todo el proceso de entrega se da como resultado de la Licitación Pública bajo la modalidad de Asociación Público Privada VJ-VE-IP-LP-014-2013, que tuvo por objeto el otorgamiento del contrato de concesión bajo esquema de asociación público privado, para la realización de estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento y reversión de la doble calzada entre Rumichaca – Pasto, cuyo proceso termina con la suscripción del Contrato de Concesión No. 015 del 11 de septiembre de 2015, para que bajo el esquema suscrito entre el Gobierno Nacional a través de la ANI y la CONCESIONARIA VIAL UNION DEL SUR S.A.S, lleve a cabo el proyecto cuyo objeto es la financiación, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento y reversión del corredor Rumichaca – Pasto.

Dentro de la Resolución No. 04206 del 24 de junio de 2015 del INVIAS *“Por la cual se*

autoriza la entrega de una infraestructura vial a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), para el desarrollo del proyecto de Concesión Vial denominado DOBLE CALZADA ENTRE RUMICHACA Y PASTO” se autoriza a la ANI la entrega de la siguiente infraestructura vial:

- a. Sector comprendido entre los PRs 0+0040 y 83+0000, incluyendo el Paso Nacional por Ipiales, de la carretera Puente Internacional Rumichaca – San Juan de Pasto, Ruta 2501.
- b. Sector comprendido entre los PRs 00+0000 y 6+0950 de la carretera Variante de Ipiales, Ruta 25 NRC.
- c. Sector comprendido entre los PRs 0+000 y 0+0440 de la carretera Variante Oriental de Pasto, Ruta 25 NRD, incluyendo el intercambiador vial denominado CATAMBUCO con todas las vías conectantes a nivel y desnivel y los retornos que intercomunican la Ruta 2501 (Puente Internacional Rumichaca - San Juan de Pasto) con la Ruta 25 (Variante Oriental Pasto), en los dos sentidos del tránsito vehicular.
- d. Estación de peaje El Placer, localizado en el PR 56+0050 de la carretera Puente Internacional Rumichaca – San Juan de Pasto, Ruta 2501.

Por otra parte y para mayor ilustración del Despacho, encontramos dentro de las observaciones contenidas en el acta de entrega del 27 de octubre del 2015, se destaca la primera, que textualmente señala:

*“1. De conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo segundo de la Resolución No. 04206 del 24 de junio de 2015, a partir de la fecha y hora en que se haga efectiva el acta de entrega y recibo, **cesará para el INVIAS, cualquier tipo de responsabilidad de todo orden que se pueda generar como consecuencia de la operación y administración de la vía, así como sus anexidades, fajas de retiros, predios y demás elementos que formen o llegasen a formar parte de la misma, la cual corresponderá a la ANI y/o al Concesionario,** la responsabilidad por el mantenimiento periódico y rutinario de la vía y de todas las obras de infraestructura que conforman, incluyendo las demás que ejecutará el Concesionario, así como su operación, garantizando igualmente su transitabilidad de la vía objeto de la entrega.”* (negritas y subrayado fuera de Texto).

Del texto precedente, se puede colegir sin mayor esfuerzo y de forma palmaria que a partir de la fecha del acta de entrega, esto es desde el 27 de octubre de 2015, libera a mi representada de cualquier tipo de responsabilidad y de todo orden que se pueda presentar a lo largo de la ejecución del Contrato de Concesión No. 015 del 11 de septiembre de 2015, correspondiéndole a la Agencia Nacional de Infraestructura “ANI” y/o al Concesionario además del mantenimiento rutinario las obras de infraestructura que se requieran a lo largo de la Ruta 2501 del tramo vial Rumichaca – Pasto. Siendo así y bajo esas condiciones en las cuales se estableció en la Resolución No. 04206

del 24 de junio de 2015 y en acta de entrega suscrita entre el INVIAS y la ANI, nos encontramos en consideración al INVIAS frente a la excepción de falta de legitimación en causa por pasiva.

### **VII.- PETICIÓN**

En virtud de lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicito a los Señores Magistrados del Honorable Tribunal Administrativo de Nariño declarar la procedencia de la causal exceptiva de **Falta de Legitimación en Causa por Pasiva** a favor del Instituto Nacional de Vías INVIAS, en razón a que mi representada no ha vulnerado los derechos colectivos a la seguridad y Prevención de Desastres Previsibles Técnicamente y a la Moralidad Administrativa de que refiere el accionante, por cuanto la Ruta No. 2501, corredor vial Rumichaca – Pasto no es de su competencia.

### **VIII. - PRUEBAS**

Con todo respeto solicito señores Magistrado, tener como prueba de lo expuesto en este memorial, los siguientes documentos:

- Copia Contrato de Concesión bajo el Esquema de APP No. 15 del 11 de No. septiembre de 2015.
- Copia de la Resolución No. 04206 del 24 de junio de 2015
- Copia del Acta de entrega por parte del INVIAS a la ANI de la Infraestructura vial que hace parte del contrato No. 015 de 2015 “Rumichaca - Pasto” del 27 de octubre de 2015.

### **IX.- ANEXOS:**

Documentos que acreditan la representación legal del Director INVIAS Territorial Nariño:

1. Poder para actuar
2. Resolución No 1222 del 28 de mayo de 2020.
3. Acta de posesión No 000039 del 02 de junio de 2020
4. Resolución No 08121 de 2018 por la cual se delegan funciones.
5. Fotocopia de la Cédula Director Territorial Nariño.
6. Los relacionados en el acápite de pruebas.

### **X.- NOTIFICACIONES:**

Director General del Instituto Nacional de VÍAS -INVIAS-, en la carrera 59 No 26-60 CAN de la ciudad de Bogotá D.C.



El suscrito y el Director Territorial Nariño de Instituto Nacional de Vías, en la urbanización Rosales II Etapa (Anganoy), de la ciudad de Pasto, teléfono 7238290 ext. 18 o 19. Dirección electrónica [njudiciales@invias.gov.co](mailto:njudiciales@invias.gov.co) y [ptulcan@invias.gov.co](mailto:ptulcan@invias.gov.co)

De los Honorables Magistrados,

Atentamente,

**PEDRO JESÚS TULCÁN VILLOTA.**  
**C.C. No. 5261954.**  
**T.P. No 128649 del C.S de J**

**RV: Contestación demanda - Acción Popular 52001-23-33-000-2020 – 01166-00**

GOMEZ HIGUERA ASOCIADOS SAS &lt;wgomez@gomezhigueraasociados.com&gt;

Mar 16/03/2021 4:02 PM

**Para:** Despacho 06 Tribunal Administrativo - Nariño - Pasto <des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co>

📎 10 archivos adjuntos (27 MB)

2.2.- ANEXOS PODER.pdf; 3.1.- CONTRATO 015 DE 2015 PARTE GENERAL.pdf; 3.2.- CONTRATO 015 DE 2015 PARTE ESPECIAL.pdf; 3.3.- CONTRATO 015 DE 2015 APEÍNDICES 1 Y 2.pdf; 3.5.- CONTRATO 015 DE 2015 APEÍNDICES 5 Y 9.pdf; 3.6.- CONTRATO 015 DE 2015 APEÍNDICES 6 A 8.pdf; 4.- INFORME ESTRUCTURACIOËN ANI.pdf; 5.- INFORME INTERVENTORIEA.pdf; Sustitución Poder AP (V1).docx; Contestación AP 2020-00977.pdf;

Atentamente,

**WILSON GÓMEZ HIGUERA**

Gómez Higuera Asociados S.A.S.

P.B.X. 57-1-4320170

Calle 24 No. 7 - 14, Piso 4º, Bogotá

[www.gomezhigueraasociados.com](http://www.gomezhigueraasociados.com)**De:** GOMEZ HIGUERA ASOCIADOS SAS <wgomez@gomezhigueraasociados.com>**Enviado:** martes, 16 de marzo de 2021 4:00 p. m.**Para:** des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co <des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co>**Asunto:** RV: Contestación demanda - Acción Popular 52001-23-33-000-2020 – 01166-00

Atentamente,

**WILSON GÓMEZ HIGUERA**

Gómez Higuera Asociados S.A.S.

P.B.X. 57-1-4320170

Calle 24 No. 7 - 14, Piso 4º, Bogotá

[www.gomezhigueraasociados.com](http://www.gomezhigueraasociados.com)

**De:** GOMEZ HIGUERA ASOCIADOS SAS <wgomez@gomezhigueraasociados.com>

**Enviado:** martes, 16 de marzo de 2021 4:00 p. m.

**Para:** des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co

**Asunto:** RV: Contestación demanda - Acción Popular 52001-23-33-000-2020 – 01166-00

Atentamente,

**WILSON GÓMEZ HIGUERA**

Gómez Higuera Asociados S.A.S.

P.B.X. 57-1-4320170

Calle 24 No. 7 - 14, Piso 4º, Bogotá

[www.gomezhigueraasociados.com](http://www.gomezhigueraasociados.com)



---

**De:** GOMEZ HIGUERA ASOCIADOS SAS <wgomez@gomezhigueraasociados.com>

**Enviado:** martes, 16 de marzo de 2021 3:59 p. m.

**Para:** des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co

**Asunto:** RV: Contestación demanda - Acción Popular 52001-23-33-000-2020 – 01166-00

**De:** GOMEZ HIGUERA ASOCIADOS SAS

**Enviado:** martes, 16 de marzo de 2021 3:58 p. m.

**Para:** des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co

**Cc:** carlosenriqueimbacuan@hotmail.com <carlosenriqueimbacuan@hotmail.com>;

notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co <notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co>;

njudiciales@invias.gov.co <njudiciales@invias.gov.co>; contactenos@ani.gov.co <contactenos@ani.gov.co>

**Asunto:** Contestación demanda - Acción Popular 52001-23-33-000-2020 – 01166-00

San Juan de Pasto, 16 de marzo de 2021.

Honorable Magistrada

**Dra. Ana Beel Bastidas Pantoja**

Tribunal Administrativo de Nariño

E. S. D.

**Referencia:** Acción popular.

**Radicación:** 52001-23-33-000-2020 – 01166-00.

**Accionante:** Carlos Enrique Imbacuan Cárdenas.

**Accionado:** Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S.

**Asunto:** Contestación de demanda.

**Wilson Gómez Higuera**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.950.684 de Bogotá D.C., obrando en mi calidad de apoderado sustituto de la Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., identificada con NIT No. 900.880.846-3, en adelante, la “**Concesionaria**”, encontrándome dentro del término procesal para hacerlo, respetuosamente, me permito darle contestación a la demanda de la referencia.

Adjunto contestación, sustitución de poder y anexos.

Atentamente,

**WILSON GÓMEZ HIGUERA**

Gómez Higuera Asociados S.A.S.

P.B.X. 57-1-4320170

Calle 24 No. 7 - 14, Piso 4º, Bogotá

[www.gomezhigueraasociados.com](http://www.gomezhigueraasociados.com)



**RV: Contestación demanda - Acción Popular 52001-23-33-000-2020 – 01166-00**

GOMEZ HIGUERA ASOCIADOS SAS <wgomez@gomezhigueraasociados.com>

Mar 16/03/2021 4:00 PM

**Para:** des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co <des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co>

📎 10 archivos adjuntos (27 MB)

2.2.- ANEXOS PODER.pdf; 3.1.- CONTRATO 015 DE 2015 PARTE GENERAL.pdf; 3.2.- CONTRATO 015 DE 2015 PARTE ESPECIAL.pdf; 3.3.- CONTRATO 015 DE 2015 APEÌNDICES 1 Y 2.pdf; 3.5.- CONTRATO 015 DE 2015 APEÌNDICES 5 Y 9.pdf; 3.6.- CONTRATO 015 DE 2015 APEÌNDICES 6 A 8.pdf; 4.- INFORME ESTRUCTURACIOñN ANI.pdf; 5.- INFORME INTERVENTORIéA.pdf; Sustitución Poder AP (V1).docx; Contestación AP 2020-00977.pdf;

Atentamente,

**WILSON GÓMEZ HIGUERA**

Gómez Higuera Asociados S.A.S.

P.B.X. 57-1-4320170

Calle 24 No. 7 - 14, Piso 4º, Bogotá

[www.gomezhigueraasociados.com](http://www.gomezhigueraasociados.com)



---

**De:** GOMEZ HIGUERA ASOCIADOS SAS <wgomez@gomezhigueraasociados.com>

**Enviado:** martes, 16 de marzo de 2021 4:00 p. m.

**Para:** des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co

**Asunto:** RV: Contestación demanda - Acción Popular 52001-23-33-000-2020 – 01166-00

Atentamente,

**WILSON GÓMEZ HIGUERA**

Gómez Higuera Asociados S.A.S.

P.B.X. 57-1-4320170

Calle 24 No. 7 - 14, Piso 4º, Bogotá

[www.gomezhigueraasociados.com](http://www.gomezhigueraasociados.com)



---

**De:** GOMEZ HIGUERA ASOCIADOS SAS <wgomez@gomezhigueraasociados.com>

**Enviado:** martes, 16 de marzo de 2021 3:59 p. m.

**Para:** des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co

**Asunto:** RV: Contestación demanda - Acción Popular 52001-23-33-000-2020 – 01166-00

**De:** GOMEZ HIGUERA ASOCIADOS SAS

**Enviado:** martes, 16 de marzo de 2021 3:58 p. m.

**Para:** des06tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co

**Cc:** carlosenriqueimbacuan@hotmail.com <carlosenriqueimbacuan@hotmail.com>;

notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co <notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co>;

njudiciales@invias.gov.co <njudiciales@invias.gov.co>; contactenos@ani.gov.co <contactenos@ani.gov.co>

**Asunto:** Contestación demanda - Acción Popular 52001-23-33-000-2020 – 01166-00

San Juan de Pasto, 16 de marzo de 2021.

Honorable Magistrada

**Dra. Ana Beel Bastidas Pantoja**

Tribunal Administrativo de Nariño

E. S. D.

**Referencia:** Acción popular.

**Radicación:** 52001-23-33-000-2020 – 01166-00.

**Accionante:** Carlos Enrique Imbacuan Cárdenas.

**Accionado:** Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S.

**Asunto:** Contestación de demanda.

**Wilson Gómez Higuera**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.950.684 de Bogotá D.C., obrando en mi calidad de apoderado sustituto de la Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., identificada con NIT No. 900.880.846-3, en adelante, la “**Concesionaria**”, encontrándome dentro del término procesal para hacerlo, respetuosamente, me permito darle contestación a la demanda de la referencia.

Adjunto contestación, sustitución de poder y anexos.

Atentamente,

**WILSON GÓMEZ HIGUERA**

Gómez Higuera Asociados S.A.S.

P.B.X. 57-1-4320170

Calle 24 No. 7 - 14, Piso 4º, Bogotá

[www.gomezhigueraasociados.com](http://www.gomezhigueraasociados.com)





San Juan de Pasto, 16 de marzo de 2021.

Honorable Magistrada

**Dra. Ana Beel Bastidas Pantoja**

Tribunal Administrativo de Nariño

E. S. D.

**Referencia:** Acción popular.

**Radicación:** 52001-23-33-000-2020 – 01166-00.

**Accionante:** Carlos Enrique Imbacuan Cárdenas.

**Accionado:** Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S.

**Asunto:** Contestación de demanda.

**Wilson Gómez Higuera**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.950.684 de Bogotá D.C., obrando en mi calidad de apoderado sustituto de la Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., identificada con NIT No. 900.880.846-3, en adelante, la “**Concesionaria**”, encontrándome dentro del término procesal para hacerlo, respetuosamente, me permito darle contestación a la demanda de la referencia, en los siguientes términos:

## I. Oportunidad legal

Comoquiera que el auto admisorio de la referenciada demanda fue remitido el 19 de diciembre de 2020, al correo electrónico de la Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., dispuesto para notificaciones judiciales, conforme al certificado de existencia y representación legal, la notificación se entendió realizada transcurridos los 2 días siguientes hábiles, en concordancia con el tercer inciso del artículo 8° del Decreto 806 de 2020, es decir, la notificación se materializó el 13 de enero de 2021.



[www.uniondelsur.co](http://www.uniondelsur.co)  
facebook.com/viauniondelsur  
viauniondelsur  
Unión del Sur

**OFICINA PRINCIPAL**  
Calle 99 No. 14 - 49 - Edificio EAR piso 4 Bogotá  
Cra. 22B No. 12 sur - 137 San Miguel de Obonuco  
Contacto: (+57) 27364584 - Pasto - Nariño - Colombia



Entendiendo que el 14 de enero se interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio, y que este se resolvió mediante providencia de 25 de enero de 2021, notificada por estado del 26 de enero, del mismo año, el término para contestar la demanda inició a contarse desde el 27 de enero de 2021.

## II. Frente a las pretensiones

### 1. Improcedencia de la pretensión primera respecto de mi representada.

La Concesionaria es una sociedad privada, que resultó adjudicataria del Contrato de Concesión bajo el esquema de Asociación Público Privado No. 015 de 2015, y es solo bajo este marco contractual que deben ser delimitadas sus obligaciones. Luego de revisar el contenido del Contrato de Concesión se puede concluir que no corresponde a la Concesionaria determinar los tramos de vía en los que la comunidad podría aspirar a que se contruya un puente peatonal. Por el contrario, su actuar está regido, no solo por sus obligaciones contractuales, sino por la obligación de acatar las normas que regulan los diseños de vías como la que nos ocupa.

No podría, entonces, entenderse que la Concesionaria ha podido violar un derecho colectivo cuando su deber es cumplir con las obligaciones contractuales, dentro de las que no se encuentra la construcción de los puentes peatonales a los que aspira el actor, salvo, el correspondiente al paso de San Juan, que está proyectado contractualmente y será construido, según el cronograma fijado por la Agencia Nacional de Infraestructura y la Interventoría.

### 2. Con respecto a la pretensión segunda:



[www.uniondelsur.co](http://www.uniondelsur.co)  
facebook.com/viauniondelsur  
viauniondelsur  
Unión del Sur

OFICINA PRINCIPAL  
Calle 99 No. 14 - 49 - Edificio EAR piso 4 Bogotá  
Cra. 22B No. 12 sur - 137 San Miguel de Obonuco  
Contacto: (+57) 27364584 - Pasto - Nariño - Colombia

Ya que el actor no discriminó adecuadamente las pretensiones, y decidió acumular una serie de aspiraciones en una sola pretensión, procederé a pronunciarme, de forma independiente, sobre cada una de ellas:

**2.1. Improcedencia de la pretensión relacionada con el puente peatonal del SECTOR PILCUAN VIEJO (ENTRADA MUNICIPIO DE FUNES), por cuanto con esta se pretende que se declare la responsabilidad sobre daños inexistentes.**

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos consagrados por la Constitución y la Ley, o para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Se trata de acciones que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia estableció que la Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

Por otra parte, el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 472 de 1998 estableció que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravios sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

En efecto, la acción no se refiere a daños causados, o que se vayan a causar con certeza; tampoco, trata de derechos colectivos que se vean amenazados





actualmente, ni se evidencian situaciones que deban ser restituidas a su estado anterior.

Así las cosas, entendiendo que el único sustento son las suposiciones de quien funge como representante de los intereses colectivos, es imposible que de estas se derive una afirmación clara para poner en marcha el mecanismo constitucional de protección de derechos colectivos. En consecuencia, necesariamente se debe concluir que no hay ningún tipo de responsabilidad en cabeza de la **Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S.**

Por estas razones, desde ya se advierte que la pretensión primera no cuenta con vocación a prosperar.

**2.2. Improcedencia de atender la pretensión relacionada con el puente peatonal del SECTOR PILCUAN VIEJO (ENTRADA MUNICIPIO DE FUNES), por cuanto esta misma obra se está reclamando en otra acción popular.**

Respetuosamente se sugiere al Despacho aplicar la figura de la acumulación de demandas, con respecto a este punto, bajo el entendido de que esta misma obra es exigida en una acción popular diferente, en la que el aquí demandante participa como apoderado de la accionante.

Los datos del proceso son los siguientes:

Acción popular instaurada por la Personera municipal de Imués, señora Silvana Lucano, contra la Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S. y otros, que cursa en el Tribunal Administrativo de Nariño, Despacho del H.M. Dr. Paulo León España Pantoja, bajo el radicado 52-001-23-33-000-2020-00977-00.





**2.3. Improcedencia de atender la pretensión relacionada con el puente peatonal denominado por el actor como CORREGIMIENTO DE SAN JUAN MUNICIPIO DE IPIALES por tratarse de una obra prevista por el Contrato de Concesión, que no debe ser exigida por este mecanismo constitucional.**

El Contrato de Concesión bajo el esquema de Asociación Público Privado No. 015 de 2015 prevé la construcción de seis (6) puentes peatonales, dentro de los que se encuentra el que el actor denomina CORREGIMIENTO DE SAN JUAN MUNICIPIO DE IPIALES. En términos contractuales se identifica como el Paso Urbano 17.90, que se ubica en el PR 17+900 - UF1.

Así las cosas, el Despacho no requiere pronunciarse sobre esta pretensión, pues con anterioridad el Gobierno Nacional previó la construcción de un puente peatonal en el punto referido en la demanda.

**2.4. Improcedencia de la pretensión relacionada con el puente peatonal denominado por el actor como CORREGIMIENTO DEL PEDREGAL (MUNICIPIO DE IMUES), por tratarse de un punto en el que la Concesionaria no realizó intervención alguna.**

El punto conocido como El Pedregal, a pesar de ser un sector en el que existen algunos locales comerciales, no puede entenderse como afectado por el proyecto vial administrado por la Concesionaria, toda vez que los diseños del mismo no previeron que la vía en doble calzada pasara por este sector. En efecto, basta revisar la zona para verificar que la doble calzada pasa por un sector bastante distante, lo que imposibilita a mi representada para atender requerimientos de pasos urbanos como el que aspira incluir el demandante en la acción popular que nos ocupa.



**2.5. Improcedencia de la pretensión relacionada con el puente peatonal denominado por el actor como ENTRADA SECTOR MUNICIPIO DE YACUANQUER (SECTOR CEBADAL), por tratarse de un punto en el que existe un paso peatonal a nivel y no es viable la construcción de un puente peatonal.**

En el paso referido por el actor popular la Concesionaria intervino mediante la instalación de un paso a nivel tipo cebrá, que resulta suficiente para atender el tráfico peatonal de la zona que, valga aclararlo, es extremadamente bajo. Adicionalmente, no es un punto en el que las dos calzadas se encuentre unidas, sino que, por temas de diseño, estas se encuentran separadas por un espacio bastante amplio.

Al analizar la utilidad, necesidad y viabilidad de instalar un puente peatonal de una longitud como la que se requeriría, debemos concluir que se trata de una pretensión totalmente ajena a la lógica y a las disposiciones viales que rigen este tipo de carreteras.

**2.6. Improcedencia de la pretensión relacionada con el puente peatonal denominado por el actor como ENTRADA SECTOR MUNICIPIO DE TANGUA, por tratarse de un punto en el que el centro poblado se encuentra ubicado a un solo costado de la vía.**

Al revisar el trazado de la vía, nos encontramos con que el punto en el que el actor popular requiere la construcción de un puente peatonal responde a un tramo en el que el centro poblado se ubica tan solo a un costado, siendo este, precisamente, el objetivo buscado al momento de diseñarse la vía. No tiene sentido que se pretenda la construcción de un puente peatonal en este sector, si las personas no tienen necesidad de cruzar la vía, pues del otro costado sólo hay un sitio despoblado.





### **3. Improcedencia de la segunda pretensión por carecer de fundamento constitucional y probatorio.**

Sin perjuicio de los argumentos que serán expuestos en el presente escrito, manifiesto que la Concesionaria se opone a la declaración de la misma por entender que la petición allí incorporada responde a una conclusión arbitraria y sin sustento alguno.

Efectivamente, el demandante se ha dedicado a ejercer presión a la Concesionaria mediante su participación en acciones populares que carecen de un sustento legal y fáctico, buscando entorpecer el desarrollo de un proyecto vial de gran importancia para la región. Olvida el actor, intencionalmente, que cada obra que se incorpore en una vía, como la administrada por la Concesionaria, debe responder a estudios previos y a un dictamen técnico que determine la necesidad, conveniencia, las diferentes posibilidades técnicas para atenderlas, la ubicación de la solución, las alternativas técnicas, entre otros aspectos puntuales. De no cumplirse con esta etapa de planeación, la obra resultante puede derivar en un peligro para la comunidad, pues existen numerosas razones por las cuales un puente peatonal no puede ser construido y ubicado en sitios al azar, dependiendo del gusto de la comunidad o de particulares que, como el actor, no respaldan su argumentación probatoriamente.

De conformidad con lo anterior, la pretensión segunda no está llamada a prosperar por tratarse de una solución que no cuenta con un apoyo técnico ni un soporte fáctico pertinente, y su implementación podría significar un daño real, contrario a los daños presuntos que se alegan con la demanda.

### **4. Improcedencia de la tercera pretensión por tratarse de una exigencia ajena a las acciones populares.**



En efecto, pretende el actor que se condene en costas a las demandadas revelando así que existe, detrás de los presuntos intereses de protección de derechos colectivos, un interés patrimonial que, de tiempo atrás, fue proscrito para este tipo de acciones. En efecto, el incentivo que antes se ofrecía a los actores populares fue abolida, precisamente, para que cesaran acciones como la que nos ocupa, en la que se ve que se acude a un Despacho Judicial sin contar con un solo argumento técnico o probatorio que pueda soportar las pretensiones.

### III. Frente a los hechos de la demanda

**Frente al hecho primero: No me consta** la situación que manifiesta el actor popular y, de ser cierta, no lo legitimaría para presentarse como presunto interesado en que un proyecto vial en doble calzada se transforme en una vía urbana, repleta de puentes peatonales que no serán utilizados y que, en últimas, terminarían siendo monumentos a la falta de sustento de las pretensiones de la demanda.

**Frente al segundo hecho: Es parcialmente cierto.** Manifiesta el actor popular que la vía por él transitada *“fue conceccionada (sic) a la CONCESIONARIA VIAL UNION DEL SUR la cual esta construyendo la doble calzada que comunica los municipios antes referidos y que sirve de gran impulso economico para la region del Departamento de Nariño”*. Si bien la extensión no concuerda con al realidad del trayecto, es cierto que la Concesionaria fue la adjudicataria de un Concesión bajo el esquema de Asociación Público Privado No. 015 de 2015, que comprende algunos de los sectores que el actor popular relaciona en sus pretensiones.

**Frente al hecho tercero: No me consta** que los motivos que soportan el actuar del demandante sean, realmente, altruistas. Por el contrario, la pretensión tercera de la demanda, y el hecho de que haya decidido participar de varias acciones populares en las que, incluso, de forma temeraria, se reclama la construcción de puentes peatonales, pareciera revelar la verdadera intención de quien impetró la acción





constitucional. Las peticiones que haya elevado el demandante deben ser probadas en el devenir el proceso.

**Frente al hecho cuarto: No me consta** que el demandante haya buscado realmente información que lo ilustrara sobre los requisitos que deben cumplirse en una vía como la administrada por mi poderdante para efectos de concluir que se requiere construir un puente peatonal. Si lo hubiera hecho, a lo mejor, se abstendría de acudir a los Despachos judiciales sin soporte alguno, a exigir que se instalen pasos a desnivel en cada lugar que se le ha ocurrido que puede ser útil para él.

**Frente al hecho quinto: No me constan** las condiciones de tiempo, modo y lugar de lo afirmado. Tampoco queda claro a qué sector se refiere, ni la utilidad de su dicho para los efectos de la presente acción.

**Frente al hecho sexto: No me constan** las condiciones de tiempo de las respuestas. **Es cierto** que la Concesionaria respondió manifestando que es imposible determinar la ubicación de los sectores referidos por el actor, pues carecen de cualquier tipo de referencia técnica. **Es falso** que la Concesionaria haya afirmado que no existen medidas para salvaguardar la vida de los peatones, se trata de un argumento falaz que debe ser investigado por el Despacho, pues tan solo busca crear argumentos a través de una redacción propia de quien busca fines diferentes al supuesto altruismo que indicó en la demanda.

**Frente al hecho séptimo: No conozco las condiciones en que este hecho ocurrió,** deberá ser verificado de acuerdo con las documentales allegadas por el demandante.

**Frente al hecho octavo: No conozco las condiciones en que este hecho ocurrió,** deberá ser verificado de acuerdo con las documentales allegadas por el demandante.



[www.uniondelsur.co](http://www.uniondelsur.co)  
facebook.com/viauniondelsur  
viauniondelsur  
Unión del Sur

OFICINA PRINCIPAL  
Calle 99 No. 14 - 49 - Edificio EAR piso 4 Bogotá  
Cra. 22B No. 12 sur - 137 San Miguel de Obonuco  
Contacto: (+57) 27364584 - Pasto - Nariño - Colombia

**Frente al hecho noveno: No conozco las condiciones en que este hecho ocurrió,** deberá ser verificado de acuerdo con las documentales allegadas por el demandante.

**Frente al hecho décimo: No es cierto.** La manifestación se basa en una apreciación personal de quien considera que es deber del Estado construir un puente peatonal en aquellos sitios que lo consideren, sin más sustento que sus propios deseos, olvidando que se requiere de un estudio técnico que realizan las entidades estatales encargadas, con la asesoría de sus contratistas, concepto que supera el entendimiento desacertado de alguien que, evidentemente, que no posee los conocimientos técnicos para pronunciarse sobre el tema objeto de debate.

Causa curiosidad que se hable de una gran afluencia de personas en ciertos sectores, a pesar de que las imágenes que pretenden allegarse como prueba, no revelan el paso de un solo peatón. Estos estudios han sido realizados por la Concesionaria, de manera técnica y juiciosa, sin que se haya llegado a una conclusión como la que se manifiesta en la demanda. Como se indicó previamente, de todos los puntos, en tan solo uno de ellos se identificó la necesidad de un puente peatonal y el Contrato de Concesión así lo tiene previsto.

**Frente al hecho décimo primero: Es cierto,** pero esto no obliga a la Concesionaria a construir un puente en los restantes sectores que pretende el demandante.

**Frente al hecho décimo segundo: No es cierto,** el proyecto vial cuenta con estudios muy claros que revelan la necesidad de construir 6 puentes peatonales, uno de ellos, incluido en la presente acción. Estos sí responden a datos estadísticos de tráfico de peatones y se diseñaron cumpliendo con todas las especificaciones técnicas.



**Frente al hecho décimo tercero: No es cierto**, el proyecto vial cuenta con estudios muy claros que revelan la necesidad de construir 6 puentes peatonales, uno de ellos, incluido en la presente acción. En donde el actor no evidencie la existencia de un puente peatonal, es porque no se requiere, según se identificó en estudios realizados por expertos en el tema, que van mucho más allá de apreciaciones subjetivas.

#### IV. Frente a los presuntos derechos colectivos amenazados

1. La acción colectiva, tal y como quedó planteada por el actor, no cuenta con argumentos probatorios suficientes para entender que existe responsabilidad alguna por parte de las autoridades accionadas, ni de la sociedad que represento. En los hechos de la acción constitucional se exponen las consideraciones personales sobre el origen de la presunta violación a los derechos colectivos objeto de defensa, y la supuesta responsabilidad de las accionadas. No obstante, en ninguno de ellos se da a entender que pueda resultar vinculada la Concesionaria como causante de una afectación real, o como sociedad obligada a conjurar la situación.

Resulta imposible y se reduce a una simple especulación, en este estado del proceso, afirmar que se va a causar un daño que pueda catalogarse como un desastre por el hecho de no construir puentes peatonales en sitios diferentes a los que se previó en el Contrato de Concesión. Tampoco, se ha demostrado que la construcción del puente paetonal sea necesaria y requerida para asegurar la vida de las personas afectadas por el proyecto vial.

Resulta improcedente e inviable técnicamente, que un proyecto de esta magnitud debiera contemplar la posibilidad de construir puentes peatonales en cualquier sitio en el que lo puedan concebir personas sin experiencia en este tipo de obras.



2. La moralidad administrativa constituye un valor constitucional que alcanza mayor jerarquía, incluso, que el de legalidad, pues, trasciende a valores que la sociedad reclama de la Administración, pese a que no estén expresamente previstos en las normas y reglamentos, verbigracia, la *“diligencia, prudencia, pulcritud, honestidad, rectitud, seriedad y ponderación en lo discrecional, racionalidad de juicio, respeto y lealtad, en el manejo de lo que interesa a todos”*<sup>1</sup>.

Empero, dentro de esa connotación, el Juez popular no realizará un juicio de estricta legalidad de las actuaciones de quienes actúan en función pública, en tanto ello es propio del contencioso de nulidad o contractual, sino que propenderá por la protección de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, sin los límites de las acciones ordinarias, toda vez que se trata de proteger derechos de contenido difuso, afectados por intereses individuales.

De otra parte, ha de indicarse que, con el propósito de establecer la vulneración de este derecho colectivo, resulta necesario determinar si la actuación del funcionario fue *“amañada, corrupta o arbitraria”*<sup>2</sup>. Sin embargo, eso no significa que la moralidad administrativa se concreta en el elemento subjetivo para juzgar la responsabilidad personal del servidor<sup>3</sup>, pues, lo que en realidad interesa, es la defensa del correcto funcionamiento de la Administración.

En ese contexto, la aludida Corporación expresó que la protección del patrimonio público, implicaba el manejo, administración y uso del erario, de conformidad con el objeto, o finalidad social del Estado<sup>4</sup>:

*En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien “porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público”. El*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 2 de diciembre de 2013. AP 76001-23-31-000-2005-02130-01.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 16 de marzo de 2017. Radicación N° 25000-23-24-000-2004-00894-01(AP).

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 1° de diciembre de 2015. Radicación N° 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP).

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 15 de marzo de 2017. Radicación N° 68001-23-31-000-2011-00148-01(AP). Véase también, sentencia de 8 de junio de 2011, radicación N° 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP).



*concepto de patrimonio público “cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo.*

*Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial. A su vez, ha concluido en múltiples ocasiones “que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa” por cuanto generalmente supone “la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos.*

Una lectura juiciosa de la jurisprudencia del Consejo de Estado acerca de la configuración del concepto de la moralidad administrativa y su aplicación en cada caso concreto nos lleva a concluir que esta expresión cuenta con unas notas distintivas, las cuales, deben ser tenidas en cuenta en cada situación particular por el operador jurídico en aras de dar concreción a este concepto de modo que sea posible dar solución a la controversia que se presenta.

La moralidad administrativa tiene origen normativo en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, que la enuncia como un derecho colectivo, y establece que el legislador regulará las acciones populares para la protección de derechos colectivos y que podrá crear otros derechos colectivos susceptibles de ser protegidos mediante estas acciones<sup>5</sup>.

En la sentencia AP – 00355 del Consejo de Estado, con fecha del 21 de febrero de 2007, se hizo referencia al concepto de moralidad administrativa en los siguientes términos:

*“Dentro de ese contexto se ha de entender que para efectos de los derechos colectivos y las acciones populares, el espíritu de la norma no es la referencia al concepto de moral en el sentido filosófico o religioso, sino a una expresión acorde con la realidad del ejercicio de la función administrativa, de ahí que el derecho colectivo se circunscriba a la moralidad administrativa,*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia AP 2004-00009 de agosto 30 de 2007, Rad. 88001233100020040000901



*como manifestación del lenguaje del derecho, así, se dice que el derecho es un concepto cultural o un valor jurídico que supone estar trasuntado por la moral y la ética, el valor cultural permite calificar la conducta como buena o mala dependiendo de lo que es plausible para la vida humana en común, mientras que el valor moral es bueno o malo en términos puros o absolutos”.*

El 6 de octubre de 2006, el Consejo de Estado se pronunció respecto de lo que consideraba violación a la moralidad administrativa; en aquella oportunidad, aunque consideró la legalidad como parte fundamental del análisis, considerando la transgresión al ordenamiento jurídico como presupuesto para la protección del derecho a la moralidad administrativa, señaló que además debía constatarse mala fe por parte de la administración:

*Si bien es cierto que la violación del principio de legalidad de la Administración implica un abuso de la función administrativa, no es menos cierto que la Sala<sup>6</sup> tiene determinado que para que proceda el amparo del derecho colectivo a la moralidad administrativa no basta con la trasgresión al ordenamiento jurídico, es necesario –además- acreditar la mala fe de la Administración<sup>7</sup>.*

El Consejo de Estado ha sostenido esta tesis afirmando que, en la vulneración o afectación a la moralidad administrativa como derecho colectivo, debe verificarse la violación tanto al contenido jurídico como al contenido moral. En efecto, se vulnera el contenido jurídico de la norma cuando, de acuerdo con el caso concreto, se presente mala fe, irregularidades, fraude a la ley, corrupción, desviación de poder, etc. Estas conductas son un desarrollo de conceptos morales y además se encuentran consagradas en el ordenamiento jurídico<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 16 de febrero de 2001, Exp. AP 170; Sentencia del 6 de septiembre de 2001, Exp. AP-163; Sentencia del 17 de junio de 2001, actor: Manuel Jesús Bravo, Exp. AP 166; Sentencia de septiembre 26 de 2002, Exp. AP 800; Sentencia de 22 de enero de 2004, Exp. AP 446 y AP 747.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 10 de febrero de 2005, Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00254-01, Actor: Exenober Hernández Romero, Ref.: AP – 00254, M.P. María Elena Giraldo Gómez. Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección Tercera, Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio, Bogotá D.C., seis (6) de Octubre de dos mil cinco (2005), Radicación número: AP-13001-23-31-000-2002-00135-01.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, sentencia del 29 de enero de 2009, radicación: 2003-00013. (Sentencia 2004-01856 de octubre 1º de 2008. Consejo de





La jurisprudencia señala que la afectación a la moral administrativa no puede determinarse a partir de la apreciación individual y subjetiva del Juez respecto del comportamiento o conducta de aquel que ejerce una función pública; esta afectación o vulneración debe concluirse a partir de *“la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas a las cuales debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública”*<sup>9</sup>.

En este punto cabe resaltar que, no basta con que se verifique un incumplimiento de los procedimientos y reglamentos establecidos normativamente para el ejercicio de la función pública, sino que a este hecho debe sumarse que *“de la conducta transgresora del ordenamiento establecido pueda predicarse antijuridicidad, entendido este elemento como la intención manifiesta del funcionario de vulnerar los deberes que debe observar en los procedimientos a su cargo”*<sup>10</sup>.

Así las cosas, para que exista una violación a la moralidad administrativa, la Ley y la jurisprudencia exigen que exista un actuar abiertamente contrario a la norma, que de forma grosera la transgreda, y a través del cual se busque un beneficio mediante el trato inadecuado de recursos públicos, que pueda reputarse como un acto de corrupción.

Evidentemente, ninguno de estos elementos se presenta en el caso que nos ocupa, en el que tenemos como hechos la convicción de personas sin conocimientos técnicos adecuados, que entienden como necesaria la construcción de un puente peatonal en una concesión vial.

---

Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. Rad.: AP25000-23-26-000-2004-01856-01. Magistrada Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio).

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia AP 2004-00009 de agosto 30 de 2007, Rad. 88001233100020040000901

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia AP 2004-00009 de agosto 30 de 2007, Rad. 88001233100020040000901.



[www.uniondelsur.co](http://www.uniondelsur.co)  
facebook.com/viauniondelsur  
viauniondelsur  
Unión del Sur

OFICINA PRINCIPAL  
Calle 99 No. 14 - 49 - Edificio EAR piso 4 Bogotá  
Cra. 22B No. 12 sur - 137 San Miguel de Obonuco  
Contacto: (+57) 27364584 - Pasto - Nariño - Colombia



Basta con afirmar que el actuar de la Concesionaria, desde la fecha en que inició la ejecución del Proyecto, se ha ajustado a sus obligaciones contractuales y legales, sin que se le pueda acusar de bucar tratar de forma inadecuada recursos públicos, o de buscar un beneficio ilegal a través de actos de corrupción, máxime cuando los recursos con los que ejecuta la obra actualmente son privados.

Por lo anterior, no podría vincularse a la Concesionaria a los hechos y derechos colectivos relacionados en la demanda.

## V. Argumentos jurídicos de la defensa

### 1. Sobre las acciones populares

Uno de los mayores avances de la Constitución de 1991 consistió en vincular a la clasificación de derechos, las categorías que desde finales de los años 70`s, Karel Vasak había introducido en el orden mundial.

Para esa época, ya se avisoraba la existencia y reconocimiento de los derechos colectivos como una categoría autónoma de derechos, los cuales debían contar con mecanismos de protección propiso y específicos.

Dentro de estos mecanismos de protección de los derechos constitucionales, la Constitución Política de Colombia de 1991 elevó a cánon constitucional las denominadas acciones populares, consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Carta.

A través de estos instrumentos se busca proteger los derechos de naturaleza colectiva relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad





públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia y otros similares que se definan por el legislador.

Al haberse denominado y tramitado la presente acción como “popular”, el actor solo puede perseguir los objetivos de dicho medio de control, es decir, tomar las medidas para lograr la prevención de un daño. El carácter público de las acciones populares implica que supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen, también, la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad pueda acudir ante el Juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene, de manera simultánea, la protección de su propio interés.

Otra característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es, ni puede ser, requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza, o riesgo, de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Pero esta amenaza debe basarse en hechos ciertos y concretos, que permitan al Juez evidenciar que el daño se causará de no tomarse medidas preventivas.

Partiendo de lo anterior, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución de 1991, el legislador describió las acciones populares en el Artículo 2° de la ley 472 de 1998, de la siguiente manera:

*Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

*“Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*



[www.uniondelsur.co](http://www.uniondelsur.co)  
facebook.com/viauniondelsur  
viauniondelsur  
Unión del Sur

OFICINA PRINCIPAL  
Calle 99 No. 14 - 49 - Edificio EAR piso 4 Bogotá  
Cra. 22B No. 12 sur - 137 San Miguel de Obonuco  
Contacto: (+57) 27364584 - Pasto - Nariño - Colombia



En el caso que nos ocupa, deberá acreditarse que existe un daño que indiscutiblemente se causará, o un peligro o amenaza que apunta a causar un daño a un interés o derecho colectivo. No obstante, tal y como se expone en este escrito, en la demanda interpuesta brillan por su ausencia estos elementos, que son la esencia de las acciones populares, siendo claro que estas se basan en una mera especulación y aspiración personal de quien la interpone, y de la servidora de la Secretaría de Planeación Municipal que decidió pronunciarse sobre temas que no eran de su resorte profesional dada su formación y perfil académico.

## 2. El Contrato de Concesión

Por otro lado, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, atendiendo a la normatividad vigente en materia de contratación pública, dio apertura del proceso de Licitación No. VJ-VE-IP-LP-014-2013 con el fin de *“Seleccionar la oferta más favorable para la adjudicación de un (1) Contrato de Concesión bajo el esquema de APP, para que el Concesionario realice, a su cuenta y riesgo los estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento y reversión de la doble calzada entre **Rumichaca y Pasto**, de acuerdo con el Apéndice Técnico 1 y de la minuta del Contrato”*.

Producto de dicho proceso licitatorio se culminó con la adjudicación de Contrato de Concesión bajo el esquema de Asociación Público Privado No. 015 de 2015 a favor de la Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., suscribiéndose el correspondiente Contrato de Concesión el 11 de septiembre de 2015, mismo que dio inicio a su ejecución mediante la suscripción de Acta de Inicio el 27 de octubre del mismo año.



Dentro del contrato en comento, según da cuenta la sección 3.3 (a) “División del Proyecto” de la Parte Especial del Contrato de Concesión, el Proyecto Vial se encuentra dividido en cinco (5) Unidades Funcionales (“UF”), así:

UF	SECTOR	INTERVENCIÓN PREVISTA	LONGITUD APROXIMADA ORIGEN DESTINO (KM)
UF 1	Rumichaca – Ipiales (PR 0+000 - PR 0+900)	Operación y mantenimiento. Incluye la operación y mantenimiento de los enlaces de conexión al CEBAF.	0.90 Km
	Ipiales – La Josefina – PR25.6 (PR 0+900 PR 25+600)	Mejoramiento de la calzada existente y construcción de la 2ª calzada. Mantenimiento y Operación	24.7 Km
UF 2	PR 25.6 – PR 31.9 (PR 25+600- PR 31+900)	Mejoramiento de la calzada existente y construcción de la 2ª calzada. Mantenimiento y Operación	6.30 Km



UF 3	PR 31.9 – Pedregal (PR 31+900- PR 41+709)	Mejoramiento de la calzada existente y construcción de la 2ª calzada. Mantenimiento y Operación	9.81 Km
UF 4	Pedregal – Tangua (PR 0+000-PR 15+760)	Mejoramiento de la calzada existente y construcción de la 2ª calzada. Mantenimiento y Operación	15.76 Km
UF 5	Tangua –Pasto (PR 15+760 – PR 37+959)	Mejoramiento de la calzada existente y construcción de la 2ª calzada. Mantenimiento y Operación	22.20 Km

Dentro de las instalaciones que el Contrato contempló para la totalidad del Proyecto, el Apéndice Técnico No. I, capítulo III, mencionó los Centros de Control de Operación (CCO), estaciones de pesaje, áreas de servicio, sistemas de comunicación u postes SOS, puentes peatonales, estaciones de peaje nuevas y paneles LED. Sobre el punto específico de los puentes peatonales, el Contrato dispuso una lista de aquellos que debían ser instalados por la Concesionaria, los cuales debían cumplir, en todo caso con los siguientes requisitos:

- Propuesta de tipo y ubicación considerando las necesidades de movilidad de cada población y del resultado de una interacción con las autoridades locales.



- Una evaluación sustentada en elementos técnicos y de movilidad social.
- Aprobación de la propuesta para ser sometida a la Interventoría para su verificación.

Los puentes peatonales que obligatoriamente debe instalar el Concesionario son los siguientes:

No.	Paso Urbano	Ubicación Aproximada	UF
1	Ipiales	Sector definido por las autoridades del municipio de Ipiales, aproximadamente PR2+800 en el abscisado del contrato de concesión 003 de 2006	UF1
2	Variante de Ipiales	Cruce de la variante con la Carrera 10, PR2+480 en el abscisado del contrato de concesión 003 de 2006	UF1
3	1.26	PR 1+260	UF1
4	17.90	PR 17+900	UF1
5	31.76	PR 31+760	UF5
6	34.42	PR 34+420	UF1

De lo

anterior es dable concluir que el Contrato no previó la construcción de los puentes peatonales en los sitios que requiere el accionante, y exigió que cualquiera de estas obras cumpliera con una serie de etapas que van más allá de un concepto personal del actor popular.



En efecto, para poder determinar la necesidad de instalar un puente peatonal es necesaria la participación de un conjunto de expertos en diferentes áreas, siendo indispensable que se trate de profesionales dedicados al diseño y construcción de vías como la que nos ocupa. Es por ello que, independientemente de las buenas intenciones que pudiera llegar a tener quien interpone la demanda, es preciso aclarar al Despacho que lo requerido es una obra de alto nivel y compromiso técnico que podría afectar un proyecto de impacto nacional, con repercusiones en el transporte internacional.

### **3. Falta de legitimación en la causa por pasiva**

La ausencia total de relación entre el objetivo buscado por la presente acción popular y la carencia de material probatorio que la acredite de manera lógica, coherente y jurídica, hace que se configure la falta de legitimación por pasiva dentro del presente asunto, en lo que respecta a la Concesionaria.

El Consejo de Estado recordó que la legitimación en la causa se refiere a la posibilidad de que una persona formule o controvierta las pretensiones contenidas en la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida en el proceso.

Dicha legitimación, reiteró, afecta la relación que existe entre las partes y el interés en litigio, y aunque no genera la nulidad del proceso, sí lleva a que la autoridad judicial no pueda decidir de fondo. De acuerdo con esta Corporación, no existe debida legitimación en la causa cuando el actor es una persona distinta a quien le correspondía formular las pretensiones o cuando el demandado es diferente de aquel que debía responder por la atribución hecha por el demandante.





CONCESIÓN  
**Rumichaca  
Pasto**



Por su parte, la Corte Constitucional, mediante Auto No. 257 de 2006, estableció que la legitimación en la causa se entiende satisfecha con la correcta identificación de las personas o autoridades responsables de la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. Para el caso concreto, ello no ocurre, puesto que la Concesionaria no es la responsable directa de atender todos aquellos deberes que el actor popular considera violados u omitidos. Adicionalmente, tampoco está legitimado para adelantar obras o tomar decisiones por fuera del marco contractual antes descrito.

## VI. Excepciones previas

### 1. Inexistencia de la prueba de la calidad en que se vincula a la concesionaria

Como ampliamente se ha dispuesto a lo largo de este escrito, la Concesionaria es contratista de la Agencia Nacional de Infraestructura en virtud de la adjudicación del Contrato de Concesión bajo el esquema Asociación Público Privada No. 015 de 2015, cuyo objeto, en términos breves, corresponde al mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento del Corredor Vial Rumichaca-Pasto, el cual no contempla la construcción de un puente peatonal, toda vez que, la Interventoría encargada de estudiar y dar viabilidad para su realización, no fueron objetados, y que como consecuencia de esto, se procedió a dar continuidad al desarrollo del proyecto en dicha unidad funcional.

De ahí entonces que no pueda existir prueba alguna que vincule a la Concesionaria con la acción de la referencia. Lo anterior hace que no esté llamada a pronunciarse sobre el objeto de esta acción popular, ni a realizar obras relacionadas con la construcción de puentes peatonales, y peor aún, si se tiene en cuenta que la construcción de la institución educativa no está garantizada, pues depende de muchas variantes, que no está por demás recordar que no dependen de **CONCESIONARIA VIAL UNIÓN DEL SUR S.A.S.** Por consiguiente, resulta



[www.uniondelsur.co](http://www.uniondelsur.co)  
facebook.com/viauniondelsur  
viauniondelsur  
Unión del Sur

OFICINA PRINCIPAL  
Calle 99 No. 14 - 49 - Edificio EAR piso 4 Bogotá  
Cra. 22B No. 12 sur - 137 San Miguel de Obonuco  
Contacto: (+57) 27364584 - Pasto - Nariño - Colombia

desproporcionado requerir la construcción de un puente peatonal para transportarse hacia una institución educativa respecto de la cual ni siquiera se tiene certeza de su construcción, menos el lugar en donde será edificada. Resulta un despropósito construir un puente peatonal basado en meras expectativas y elucubraciones que no aportan en nada concreto ni se traducirían en beneficios palpables frente a requerimientos infundados.

## VII. Excepciones de fondo

### 1. Improcedencia de ordenar la construcción de puentes peatonales en los sectores indicados en la demanda:

#### 1.1. Improcedencia de construir el puente peatonal del SECTOR PILCUAN VIEJO (ENTRADA MUNICIPIO DE FUNES), por cuanto con esta se pretende que se declare la responsabilidad sobre daños inexistentes.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos consagrados por la Constitución y la Ley, o para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Se trata de acciones que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia estableció que la Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.





Por otra parte, el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 472 de 1998 estableció que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravios sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

En efecto, la acción no se refiere a daños causados, o que se vayan a causar con certeza; tampoco, trata de derechos colectivos que se vean amenazados actualmente, ni se evidencian situaciones que deban ser restituidas a su estado anterior.

Así las cosas, entendiendo que el único sustento son las suposiciones de quien funge como representante de los intereses colectivos, es imposible que de estas se derive una afirmación clara para poner en marcha el mecanismo constitucional de protección de derechos colectivos. En consecuencia, necesariamente se debe concluir que no hay ningún tipo de responsabilidad en cabeza de la **Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S.**

Por estas razones, desde ya se advierte que la pretensión primera no cuenta con vocación a prosperar.

## **1.2. Acumulación de demandas – SECTOR PILCUAN VIEJO (ENTRADA MUNICIPIO DE FUNES), por cuanto esta misma obra se está reclamando en otra acción popular.**

Respetuosamente se sugiere al Despacho aplicar la figura de la acumulación de demandas, con respecto a este punto, bajo el entendido de que esta misma obra es exigida en una acción popular diferente, en la que el aquí demandante participa como apoderado de la accionante.

Los datos del proceso son los siguientes:



[www.uniondelsur.co](http://www.uniondelsur.co)  
facebook.com/viauniondelsur  
viauniondelsur  
Unión del Sur

**OFICINA PRINCIPAL**  
Calle 99 No. 14 - 49 - Edificio EAR piso 4 Bogotá  
Cra. 22B No. 12 sur - 137 San Miguel de Obonuco  
Contacto: (+57) 27364584 - Pasto - Nariño - Colombia



Acción popular instaurada por la Personera municipal de Imués, señora Silvana Lucano, contra la Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S. y otros, que cursa en el Tribunal Administrativo de Nariño, Despacho del H.M. Dr. Paulo León España Pantoja, bajo el radicado 52-001-23-33-000-2020-00977-00.

**1.3. Improcedencia de construir el puente peatonal denominado por el actor como CORREGIMIENTO DE SAN JUAN MUNICIPIO DE IPIALES por tratarse de una obra prevista por el Contrato de Concesión, que no debe ser exigida por este mecanismo constitucional.**

El Contrato de Concesión bajo el esquema de Asociación Público Privado No. 015 de 2015 prevé la construcción de seis (6) puentes peatonales, dentro de los que se encuentra el que el actor denomina CORREGIMIENTO DE SAN JUAN MUNICIPIO DE IPIALES. En términos contractuales se identifica como el Paso Urbano 17.90, que se ubica en el PR 17+900 - UF1.

Así las cosas, el Despacho no requiere pronunciarse sobre esta pretensión, pues con anterioridad el Gobierno Nacional previó la construcción de un puente peatonal en el punto referido en la demanda.

**1.4. Improcedencia de construir el puente peatonal denominado por el actor como CORREGIMIENTO DEL PEDREGAL (MUNICIPIO DE IMUES), por tratarse de un punto en el que la Concesionaria no realizó intervención alguna.**

El punto conocido como El Pedregal, a pesar de ser un sector en el que existen algunos locales comerciales, no puede entenderse como afectado por el proyecto vial administrado por la Concesionaria, toda vez que los diseños del mismo no previeron que la vía en doble calzada pasara por este sector. En efecto, basta



revisar la zona para verificar que la doble calzada pasa por un sector bastante distante, lo que imposibilita a mi representada para atender requerimientos de pasos urbanos como el que aspira incluir el demandante en la acción popular que nos ocupa.

**1.5. Improcedencia de construir el puente peatonal denominado por el actor como ENTRADA SECTOR MUNICIPIO DE YACUANQUER (SECTOR CEBADAL), por tratarse de un punto en el que existe un paso peatonal a nivel y no es viable la construcción de un puente peatonal.**

En el paso referido por el actor popular la Concesionaria intervino mediante la instalación de un paso a nivel tipo cebrá, que resulta suficiente para atender el tráfico peatonal de la zona que, valga aclararlo, es extremadamente bajo. Adicionalmente, no es un punto en el que las dos calzadas se encuentren unidas, sino que, por temas de diseño, estas se encuentran separadas por un espacio bastante amplio.

Al analizar la utilidad, necesidad y viabilidad de instalar un puente peatonal de una longitud como la que se requeriría, debemos concluir que se trata de una pretensión totalmente ajena a la lógica y a las disposiciones viales que rigen este tipo de carreteras.

**1.6. Improcedencia de construir el puente peatonal denominado por el actor como ENTRADA SECTOR MUNICIPIO DE TANGUA, por tratarse de un punto en el que el centro poblado se encuentra ubicado a un solo costado de la vía.**

Al revisar el trazado de la vía, nos encontramos con que el punto en el que el actor popular requiere la construcción de un puente peatonal responde a un tramo en el que el centro poblado se ubica tan solo a un costado, siendo este, precisamente, el



objetivo buscado al momento de diseñarse la vía. No tiene sentido que se pretenda la construcción de un puente peatonal en este sector, si las personas no tienen necesidad de cruzar la vía, pues del otro costado sólo hay un sitio despoblado.

## 2. Falta de legitimación en la causa por pasiva

En consonancia con lo anterior, sobre la falta de legitimación en la causa el Consejo de Estado<sup>11</sup> ha aclarado que:

*“La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la parte pasiva, como demandado (...) “Ahora bien, según se hable de la legitimación del demandante o del demandado, estamos en presencia de la falta de legitimación en la causa por activa y por pasiva, respectivamente. La legitimación en la causa por pasiva, en el proceso contencioso administrativo, necesariamente debe entenderse a la luz del concepto de capacidad para ser parte.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original).*

A lo anterior, agrega el Consejo de Estado que dicha capacidad para ser parte consiste en *“la posibilidad de ser sujeto de la relación jurídico procesal”,* sea en calidad de demandante, o en calidad de demandado. *“Esta condición proviene de la capacidad jurídica que se le atribuye a la personalidad, en otras palabras, la que tienen las personas, naturales, jurídicas o las ficciones habilitadas por la ley (v.gr. art. 2º ley 80 de 1993), para ser parte de cualquier relación jurídica”*

En el caso que nos ocupa, la Concesionaria considera que no se encuentra legitimada por pasiva para actuar en el proceso de la referencia, en esencia, dada

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, subsección A. C.P. CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA. Sentencia del veintiocho de febrero de dos mil diecisiete Radicación No. 52844.





su naturaleza y su vínculo contractual. A continuación, se exponen los argumentos en que se fundamenta esta consideración, con la intención de brindar la claridad suficiente que conduzca a su desvinculación del proceso.

La sociedad Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S. es una sociedad por acciones simplificada regida por las disposiciones de la Ley 1258 del 5 de diciembre de 2008, debidamente registrada en la Cámara de Comercio de Bogotá con el NIT. 900.880.846-3. Según el Artículo 3º de la citada Ley, la Concesionaria, *“es una sociedad de capitales cuya naturaleza será siempre comercial, independientemente de las actividades previstas en su objeto social. Para efectos tributarios, la sociedad por acciones simplificada se registrará por las reglas aplicables a las sociedades anónimas.”*

Dada su naturaleza, asume su rol en carácter de “particular” y, por ende, le es aplicable lo dispuesto en el Artículo 6º de la Constitución Política de Colombia de 1991, el cual dispone que “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.” (Subrayado fuera de texto original).

Ahora bien, el vínculo entre la Concesionaria y la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, se originó con la adjudicación del Contrato de Concesión bajo el esquema de APP No. 15 del 11 de septiembre de 2015 como resultado del Proceso de licitación de la Asociación Publico Privada Número VJ-VE-IP-014-2013 / VJ-VE-IP-LP-014-2013, aperturado para *“Seleccionar la Oferta más favorable para la Adjudicación de un (1) Contrato de Concesión bajo el esquema de APP, cuyo objeto será el otorgamiento de un Contrato de Concesión para la realización de estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento y reversión de*





*la doble calzada entre Rumichaca y Pasto, de acuerdo con el Apéndice Técnico 1 de la Minuta del Contrato” en los términos de la Ley 1508 de 2015.*

El objeto del Contrato de Concesión determina el alcance de las obligaciones de la Concesionaria, la cual se obliga conforme a las especificaciones técnicas, jurídicas y financieras definidas en los estudios previos, el pliego de condiciones y demás anexos publicados en la convocatoria del proceso de Licitación.

En ese sentido, las obligaciones de la Concesionaria son de carácter taxativo, están limitadas a la ejecución contractual y le son exigibles, únicamente, por parte de la ANI, quien se encarga de vigilar y controlar la ejecución del Contrato de Concesión mediante la contratación de la interventoría, y busca el cumplimiento de las obligaciones con la exigencia previa de las respectivas pólizas o seguros.

En ese orden de ideas, la Concesionaria no está en la obligación de asumir, por su cuenta y riesgo, obligaciones derivadas de eventuales vulneraciones o amenazas a derechos colectivos en las que puedan incurrir las entidades públicas de cualquier orden, pues este tipo de responsabilidad, ni se incluye en el Contrato de Concesión, ni hace parte de las facultades legales de la Concesionaria.

### **3. Falta de competencia de la concesionaria para ser garante de los derechos colectivos cuya protección se demanda**

Es forzoso concluir, sin lugar a dudas, que la Concesionaria, por ser una persona jurídica de derecho privado, no tiene dentro de sus facultades y obligaciones, el asumir o velar por responsabilidades que rebasen el objeto contractual. Menos aún, si ya se ha determinado contractualmente que los puentes peatonales solicitados por el accionante no deben ser construido obligatoriamente, y le imponen la carga de realizar una serie de estudios y contar con aprobaciones, previo a proceder con las instalaciones de estos.



[www.uniondelsur.co](http://www.uniondelsur.co)  
facebook.com/viauniondelsur  
viauniondelsur  
Unión del Sur

**OFICINA PRINCIPAL**  
Calle 99 No. 14 - 49 - Edificio EAR piso 4 Bogotá  
Cra. 22B No. 12 sur - 137 San Miguel de Obonuco  
Contacto: (+57) 27364584 - Pasto - Nariño - Colombia



La Concesionaria solamente puede ser entendida como parte contractual, junto con la ANI, del Contrato de Concesión, más no como parte o sujeto dentro de la relación jurídico procesal, pues, a la luz de la definición brindada por el Consejo de Estado, está suficientemente demostrado que la Concesionaria carece de facultades para modificar un contrato estatal y proceder a construir puentes peatonales en donde la comunidad a bien lo tenga.

En este sentido, siendo claro que la Concesionaria está obligada a realizar solo aquellas obras que el Contrato le indica, y atendiendo una serie de requisitos, no le asiste vocación para comparecer como demandada, ya sea a petición de parte, o por decisión oficiosa, por existir un Contrato vigente con la ANI, que, por ahora, debe ser cumplido.

Al estar cumpliendo, en calidad de contratista, un contrato estatal, la Concesionaria no está en posibilidad de recibir instrucciones u órdenes de entes territoriales, o de cualquier autoridad, diferente a la ANI, ni podría entrar a garantizar la prevalencia de los derechos constitucionales colectivos reclamados.

Añadiendo a este análisis, basta con señalar que el Estado es el titular de la actividad o del bien y lo otorga a una persona que se denomina concesionario, para que éste asuma el ejercicio del servicio público o la realización y explotación de una obra, por su propia cuenta y riesgo, pero con la vigilancia de la entidad concedente, frente a una contraprestación económica. En otras palabras, el concesionario recibe solamente las prerrogativas contractuales y no otras que siempre le corresponderán al concedente.

#### **4. Temeridad del actor popular.**





Como podrá verificar el Despacho, el demandante actuó como parte actora en la audiencia de pacto de cumplimiento del proceso judicial referido en la solicitud de acumulación, pudiendo verificar que se trata de las mismas pretensiones. No obstante, insiste en la demanda que nos ocupa.

## 5. Excepción innominada

Cualquier otra excepción que el Honorable Tribunal encuentre probada, podrá ser declarada de oficio.

## VIII. Pronunciamiento sobre las pruebas solicitadas por la parte actora.

Respecto al registro fotográfico aportado por la accionante, ha de indicarse que dichas imágenes son representativas de una obra pública, de la cual se desconoce su ubicación, la fecha de su captura, el nombre de la persona quien lo hizo y el medio tecnológico empleado para ello. Es decir, no son precisos ni en su contenido, peor en su origen, lo que les resta total conducencia y pertinencia, lo que conlleva su inutilidad para fundamentar cualquier pedido.

Al respecto, frente a los documentos anexados (fotografías) no es posible predicar de aquellos su autenticidad, en los términos del artículo 244 de la Ley 1564 de 2012, aplicable por disposición de los artículos 5 y 29 de la Ley 472 de 1998. Tal norma señala que se considera auténtico el documento sobre el cual no hay duda acerca de la persona que creó el documento o aceptó en aquel lo expresado en su contenido<sup>12</sup>.

Por lo tanto, las imágenes aportadas por la accionante, en términos del Código General del Proceso, no son auténticas, pues para determinarlo es necesario tener

---

<sup>12</sup> LÓPEZ, Blanco Hernán Fabio. *Código General del Proceso. Pruebas*. Ed. Dupré. Bogotá 2017. P. 455 y 456.



certeza de la persona quien la produjo, tal como el citado artículo 244 lo preceptúa. Además, como fue advertido líneas atrás, se desconoce la fecha de su creación, como lo consagra el artículo 253 del mismo compendio normativo.

Finalmente, sobre la solicitud de prueba pericial debemos traer a colación el artículo 227 del Código General del Proceso, el cual cito a continuación:

*La parte que pretenda valerse de un dictamen pericial deberá aportarlo en la respectiva oportunidad para pedir pruebas. Cuando el término previsto sea insuficiente para aportar el dictamen, la parte interesada podrá anunciarlo en el escrito respectivo y deberá aportarlo dentro del término que el juez conceda, que en ningún caso podrá ser inferior a diez (10) días.*

*En este evento el juez hará los requerimientos pertinentes a las partes y terceros que deban colaborar con la práctica de la prueba.*

*El dictamen deberá ser emitido por institución o profesional especializado.*

Significa lo anterior que el actor popular, junto con la presentación de la respectiva acción, debió haber presentado el respectivo peritaje, y no simplemente limitarse a solicitarlo para que fuera el Despacho judicial quien supliera esa carga procesal. En consecuencia, teniendo en cuenta que las etapas probatorias son preclusivas y que la parte actora no se valió de ellas oportunamente, y que esta tampoco acudió a la alternativa prevista en el artículo 19 de la Ley 472 de 1998, esta prueba resulta improcedente.

## IX. PETICIONES

**Primero:** Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho aquí expuestos, solicito a su despacho declarar probadas las excepciones propuestas y las demás que el Despacho considere pertinentes.





CONCESIÓN  
**Rumichaca**  
Pasto



**Segunda:** Como consecuencia de la anterior declaración, sírvase negar totalmente las pretensiones de la demanda.

## X. PRUEBAS

Señor Magistrado solicito se tengan como elementos materiales probatorios a favor de la entidad que represento, los siguientes

### 10.1. Pruebas documentales:

1. Certificado de existencia y representación de la Concesionaria Vial Unión del Sur SAS.
2. Contrato de Concesión APP No. 15 de 2015, incluidos sus Anexos Técnicos y demás documentos que lo integran.
3. Acta de Inicio del Contrato de Concesión APP No. 15 de 2015.

### 10.2. Testimonios:

Respetuosamente, solicito se decrete y practique la prueba testimonial del ingeniero José Ignacio Sanz Delgado, representante del Consorcio SH, empresa constructora de la vía doble calzada, con el propósito que declare acerca del diseño de la vía doble calzada en los 5 puntos en donde se solicita la construcción de puentes peatonales. Explicará sucintamente las razones en que en esos sectores de la vía no se requiere la instalación de puentes peatonales, debido a las condiciones de seguridad de la actual infraestructura vial.

De igual manera, solicito se decrete y practique la prueba testimonial del ingeniero Julián Barrera, Director del área técnica de la Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., con el propósito que declare las razones técnicas del trazado de la vía doble calzada en los 5 puntos en donde se solicita la construcción de puentes peatonales.



[www.uniondelsur.co](http://www.uniondelsur.co)  
facebook.com/viauniondelsur  
viauniondelsur  
Unión del Sur

OFICINA PRINCIPAL  
Calle 99 No. 14 - 49 - Edificio EAR piso 4 Bogotá  
Cra. 22B No. 12 sur - 137 San Miguel de Obonuco  
Contacto: (+57) 27364584 - Pasto - Nariño - Colombia



Explicará las condiciones anteriores y actuales de la vía doble calzada de Rumichaca – Pasto, específicamente en esos 5 puntos y de qué manera se ha optimizado la seguridad vial.

Asimismo, solicito se decrete y practique la prueba testimonial del ingeniero Mario Arciniegas, Director de Operación y Mantenimiento de la Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S., para que declare acerca del tráfico peatonal y vehicular en los 5 puntos en donde se solicita la construcción de puentes peatonales. Precisaré cuáles son las medidas de seguridad peatonal y vehicular de aquellos sectores.

Todos los testigos serán citados a la dirección electrónica de notificaciones judiciales de la Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S.

#### **XI. Notificaciones judiciales**

La Concesionaria podrá ser notificada en la calle 22 B No. 12 Sur – 137, San Miguel de Obonuco, en la ciudad de Pasto (Nariño), y al correo electrónico dispuesto para notificaciones judiciales [hmendez@uniondelsur.co](mailto:hmendez@uniondelsur.co).

El suscrito puede ser notificado en la Calle 24 No. 7 -14, piso 4º, de Bogotá, y al correo electrónico [wgomez@gomezhigueraasociados.com](mailto:wgomez@gomezhigueraasociados.com)

Atentamente,

  
**Wilson Gómez Higuera**

**C.C. 79.950.684**

**T.P. 115.907 del C. S. de la J.**



[www.uniondelsur.co](http://www.uniondelsur.co)  
facebook.com/viauniondelsur  
viauniondelsur  
Unión del Sur

**OFICINA PRINCIPAL**  
Calle 99 No. 14 - 49 - Edificio EAR piso 4 Bogotá  
Cra. 22B No. 12 sur - 137 San Miguel de Obonuco  
Contacto: (+57) 27364584 - Pasto - Nariño - Colombia