



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No.2

Tunja,

12 JUN 2019

Acción : **Popular**
Demandante : **Armando Baena Cifuentes y Cristian Camilo Cuevas Castañeda**
Demandado : **Nación – Ministerio de Transporte, INVIAS y ANI**
Expediente : **15001-23-33-000-2015-00316-00**

Magistrado ponente: **Luis Ernesto Arciniegas Triana**

Agotado el trámite procesal de la acción popular, conocida en primera instancia, la Sala se ocupa de dictar sentencia de mérito.

I. ANTECEDENTES

1. LA ACCIÓN. La Procuraduría Provincial de Tunja y Cristian Camilo Cuevas Castañeda concurren ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, instaurando demanda de protección de los derechos e intereses colectivos en contra de la Nación – Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el departamento de Boyacá –Región Administrativa de Planificación de la región central (RAPE)-, en procura de obtener la defensa y protección del derecho colectivo relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley, con el fin de obtener en sentencia resolución favorable a las siguientes:

2. PRETENSIONES. Que se ordene al Ministerio de Transporte que proceda a firmar la resolución mediante la cual se adopta la trocha estándar para la red férrea nacional; o que se emita un acto administrativo o reglamento que fije la determinación de migración de la red férrea hacia la trocha estándar. *“Deberá haber absoluta claridad en que todo esfuerzo de intervención en la red férrea*

con miras a su reactivación, se haga con perspectiva de migración a trocha estándar”.

Además de lo anterior, solicita que se ordene a las entidades demandadas que inicien un plan de activación como proyecto piloto, mediante la implementación de un ancho de vía o trocha estándar, del corredor férreo existente entre los municipios de Tunja, pasando por el sector del puente de Boyacá y Ventaquemada (que forman parte de la jurisdicción de la procuraduría provincial) y lo que de allí deba surgir como consecuencia de tales adecuaciones, ya que en la actualidad existe una línea férrea que es inoperante, que comienza su trazado en la ciudad de Bogotá, pasando por los municipios de La Caro, Nemocón, Chocontá, Ventaquemada, Tunja, Paipa, Duitama, Sogamoso y Belencito.

3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS. Manifiesta que la Ley 336 de 1996, mediante la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Transporte, señala en su artículo 80 que el transporte ferroviario es un servicio público de carácter esencial.

Así entonces, dice que el corredor férreo que se encuentra entre Bogotá - Belencito tiene una longitud de 293 km, el cual se encuentra inactivo en la actualidad, y comprende una línea de transporte de ferrocarril que a su paso recorre los municipios de Madrid, Mosquera, Funza, Bogotá, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Tocancipá, Gachancipá, Sesquilé, Chocontá, Villapinzón, Ventaquemada, Tunja, Oicatá, Tuta, Paipa, Duitama, Sogamoso y Belencito.

Afirma que dicho recorrido es de importancia estratégica para el desarrollo de los sistemas de transporte de la región central del país y trascendental para los habitantes de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca.

Que dicho tramo está construido con especificaciones de trocha angosta o yárdica lo que en su sentir es obsoleto, por lo que considera que es necesario cambiar a trocha estándar con el fin de que se *“posibilite el rodaje de trenes y vagones a velocidades competitivas, con capacidad de llevar a cabo un importante caudal de transporte de carga y pasajeros”*.

Lo antes dicho tiene como fundamento múltiples estudios, algunos de ellos contratados por el Gobierno Nacional, como el realizado por el Consorcio EPYPSA ARDANUY visto a **folio 2**.

Asevera que el señalamiento del imperativo de migración a trocha estándar, ha sido complementado por la Cámara Colombiana de Infraestructura en un estudio cuyo uno de sus apartes se aprecia a **folio 2**.

Señala que *“el Contrato de Concesión de la Red Férrea del Atlántico No. O-ATLA-0-99 se suscribió el 9 de septiembre de 1999 entre la Empresa Colombiana de Vías Férreas – FERROVIAS y la firma Ferrocarriles del Norte de Colombia S.A. - FENOCO S.A”* y que este contrato entregó en concesión la infraestructura de la red férrea del Atlántico, incluyendo bienes inmuebles y muebles, material rodante para su rehabilitación, reconstrucción, conservación, operación y explotación *“mediante la prestación del servicio de transporte ferroviario de carga, por el término de 30 años”*.

Indica que el Decreto 1791 de 2003, suprimió FERROVÍAS y *“dispuso la cesión de los contratos de concesión y los inherentes al mismo a la entidad que asuma la competencia de la red férrea concesionada”*, por lo que posteriormente con el Decreto 1800 de 2003 se creó el Instituto Nacional de Concesiones – INCO *“con el objeto de planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado y en especial las concesiones, en los modos carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario”*.

Aduce que para dar cumplimiento a lo señalado anteriormente, FERROVÍAS en liquidación, mediante la resolución n° 0048 de 10 de septiembre de 2003, entregó al INCO, hoy ANI, el contrato de concesión de la red férrea del Atlántico, y en el Otrosí 11 del mismo contrato, suscrito el 11 de noviembre de 2003, se determinó que la ANI, reemplazaría a FERROVÍAS en condición de entidad concedente.

Así las cosas, el Ministerio de Transporte y el INCO, hoy ANI, teniendo en cuenta la dinámica del Contrato de Concesión de la red férrea del Atlántico, llevó a cabo en el 2006 la reestructuración del mismo, mediante la suscripción del Otrosí 12 del 28 de marzo de 2006, que dispuso: (i) la desafectación, a la culminación del periodo de transición, de los tramos Bogotá (km 5) – Belencito (PK 262)...; (ii) la construcción de una segunda línea entre Chiriguaná y Santa Marta, y (iii) la ejecución de un Plan de Transición.

Manifiesta que a través del Decreto 4826 de 14 de diciembre de 2007, que modificó el decreto 1800 de 2003, se atribuyó al INCO, hoy la ANI, la función de “...controlar y operar de forma temporal la infraestructura ferroviaria nacional cuando por razones de optimización del servicio ésta haya sido desafectada de un contrato de concesión y hasta tanto se entregue a un nuevo concesionario o se disponga su entrega definitiva al... INVIAS”.

En consecuencia, sostiene que la ANI, al amparo del Decreto 4826 de 14 de diciembre de 2007, llegó a un acuerdo con FENOCO S.A., para que este último realizara la administración, operación y mantenimiento de los tramos desafectados.

Expresa que las actividades de administración, operación y mantenimiento de los tramos desafectados se habían venido ejecutando para la operación de carga de cemento principalmente en el corredor Bogotá – Belencito, llegando a un máximo de 230 mil toneladas en el año 2005 y un promedio cercano a los

180 mil toneladas entre el 2004 y 2010, sin embargo, por efectos de la ola invernal del 2010 y 2011 el corredor sufrió graves daños que ocasionaron la interrupción de la operación desde febrero de 2011.

Dice que el único esfuerzo gubernamental para la reactivación de dicho corredor férreo, fue la suscripción del “*contrato de obra No. 356 de 8 de octubre de 2013*”, celebrado entre la ANI y el Consorcio DRACOL LINEAS FERREAS, con el objeto de “*contratar la reparación y atención de puntos críticos que presenta la vía férrea en los tramos: BOGOTÁ (PK 5) - BELENCITO (PK 262)...*” con un plazo de ejecución de 24 meses.

Asevera que al revisar el documento denominado apéndice técnico corredor Bogotá – Belencito LICITACIÓN PÚBLICA VJ-VE-LP 002 2013, tan solo se encuentran las siguientes referencias a lo concerniente a la migración a trocha estándar:

“3.2 INTERVENCIÓN A PUNTOS CRÍTICOS

3.2.1 ESTUDIOS Y DISEÑOS

Finalmente el contratista en los diseños que entregue realizará las recomendaciones respectivas para el mejoramiento de la infraestructura para trocha estándar en cada punto.

3.5 MEJORAMIENTO DE VÍA

Precios Unitarios de Suministro e Instalación de Traviesas de madera con dimensiones para trocha estándar, incluyendo sujeciones.

- Precio suministro e instalación de traviesas \$130.000 por unidad
- Precio suministro e instalación de 4 sujeciones \$40.000 por traviesa
- Precio Total de suministro e instalación traviesas y sujeciones \$170.000 por traviesa”.

Observa que allí solo se hace referencia a “*simples recomendaciones para el mejoramiento de la vía en dirección hacia la implementación de una trocha estándar y a la instalación de traviesas... sin que forme parte del objeto del contrato la realización de un trabajo de AMPLIACIÓN DE ANCHO DE VÍA,*

esto es, la INSTALACIÓN DE RIELES Y BALASTROS CON ESPECIFICACIONES DE TROCHA ESTÁNDAR”.

Expresa que “el Gobierno Nacional insiste en la reparación del trazado existente con inversiones multimillonarias, sin que se tome la decisión concreta de realizar trabajos tendientes a la migración hacia una trocha estándar, lo que no solo deviene en la perpetuación de una red ferroviaria carente de competitividad e idoneidad por su lentitud e incapacidad de transporte de caudales importantes de carga o pasajeros, sino que termina por dar al traste con el derecho colectivo de la ciudadanía de acceder a los servicios públicos esenciales, como lo es el transporte ferroviario”.

Informa que el metro ligero urbano regional es un anhelado tren de cercanías que desde el 2008 se ha venido planteando en la región que beneficiaría a los habitantes de Nobsa, Sogamoso, Tibasosa, Duitama, Paipa, Sotaquirá, Tuta, Cómbita, Oicatá, Tunja y Ventaquemada.

Que desde esa época el departamento de Boyacá, el INCO, y Ferrocarriles del Norte de Colombia (FENOCO), al igual que la UPTC y la universidad de Boyacá habían avanzado en gestiones con posibles operadores con la intención de participar; los que a la vez exploraron la posibilidad de que el proyecto tuviera impacto regional, “...en una primera etapa el servicio, utilizaría las vías férreas existentes, conectaría a los municipios de Ventaquemada hasta Nobsa – Belencito... sistema que podría ser alternado con la circulación de vagones para transporte de carga”.

Comunica que los gobernadores de Cundinamarca, Meta, Tolima y Boyacá y el alcalde mayor de Tunja, conformaron una región administrativa y de planificación especial que tiene cinco ejes estratégicos de planificación y de gestión de impacto regional, entre ellos “...infraestructuras de transporte, de logística y servicios públicos. Precisamente dentro de este eje temático es que

apunta el desarrollo de esta acción popular para que igualmente se incluya el mismo de manera específica dentro de este REGIÓN. Así mismo lograr su inclusión dentro del PLAN NACIONAL DE DESARROLLO”.

Señala que el interés colectivo se demuestra, pues el Departamento de Boyacá es altamente agrícola y con presencia de empresas prosperas como Paz del Río, Inversiones el Dorado, Refractarios Magnesita Colombia, Grapas y Puntillas El Caballo, Hornos Nacionales S.A., Distribuidora de Autos Ltda., Sudamín S.A., Cementos del Oriente, Sanoha Ltda., Empresa de Fosfatos Boyacá, Carrazos Ltda, Autoservicios Paraíso, Inversiones Ladrillos Maguncia entre muchas otras, que se verían beneficiadas con dicha red férrea.

Además, dice que el municipio de Tunja es reconocido por ser una ciudad universitaria y turística y por esa razón considera que el servicio público de transporte ferroviario de pasajeros es de vital importancia para su desarrollo económico y social, siendo necesario poner en marcha el corredor férreo mediante el Metro Ligero Urbano Regional o Tren de Cercanías u otro sistema que alterne transporte de pasajeros y de carga.

Dice que el Ministerio de Transporte en su página web publicó una resolución sin firma en el 2013, en la cual se adopta la trocha estándar para la red férrea nacional tal y como se observa a **folio 5**.

Estima que lo expuesto sería uno de los principales pasos para lograr poner en marcha el sistema ferroviario en la modalidad de transporte de pasajeros, para garantizar este servicio como público y esencial, mediante la prestación eficiente y oportuna del mismo.

Finalmente dice que dicho proyecto de resolución fue objeto de observaciones por parte de los interesados, y en la respuesta dada por el Ministerio de Transporte publicado en el sitio web

<https://www.mintransporte.gov.co/documentos.php>, titulado “*Respuesta a la observaciones presentadas al proyecto de Resolución “Por la cual se adopta la trocha estándar para la red férrea nacional y se dictan otras disposiciones”*” concluye que se dio vía libre a la iniciativa de migración de trocha yárdica a trocha estándar (f. 6).

II. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda fue admitida el 9 de julio de 2015 (fs. 73 a 74), notificada en forma personal a los representantes legales de la Nación – Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) y de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), de conformidad con el artículo 199 del C.P.A.C.A modificado por el artículo 61 del C.G.P.

También se ordenó en aplicación de lo establecido en el artículo 24 de la Ley 472 de 1998 notificarlos del inicio y el objeto de la presente acción popular a los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, y a los municipios de Sogamoso, Duitama, Paipa, Tuta, Oicatá, Tunja, Ventaquemada, Villapinzón, Chocontá, Suesca, Sesquilé, Gachancipá, Tocancipá, Zipaquirá, Cajicá, Chía y Bogotá (f. 74).

Las autoridades accionadas y particulares se pronunciaron de la siguiente manera:

2. La **Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)**, a través de apoderado (fs. 84 a 107), se opone a las pretensiones de la demanda, por cuanto considera que no hay vulneración de los derechos colectivos invocados, además de que no hay prueba de la responsabilidad de la agencia, y, por último, porque dentro de sus funciones no se encuentra la de ejecutar obras.

Señala que el corredor férreo Bogotá – Belencito tiene una longitud de 257 Km y no de 293 Km como lo señala el actor, que si bien es cierto dicho corredor férreo está construido con especificaciones de trocha angosta, no es cierto que el mismo se encuentre obsoleto, ya que *“durante los años 2003 a 2010, antes de que el territorio nacional fuera víctima de la entrada intempestiva de la ola invernal, se movilizaron alrededor de un millón doscientos mil toneladas de cemento (1.2 MT) en el trazado hoy existente, no obstante la topografía exigente del territorio, en especial, entre el sector de Chocontá y Tunja”*.

Define la trocha angosta como la distancia entre las caras internas de los rieles de una misma vía, que en el caso del corredor Bogotá – Belencito es de 914 mm (trocha angosta).

Afirma que en la actualidad está operativo el tramo entre Bogotá (km 5) Sesquilé (km 71) donde se movilizan vehículos férreos y trenes de mantenimiento con el fin de garantizar la conectividad existente.

Agrega que el corredor de Bogotá (km 5) La Caro (km 34)- Zipaquirá (km 53) es una línea férrea activa de pasajeros operacional, que hoy moviliza 200 mil pasajeros anualmente, en promedio, en trenes de pasajeros desde Bogotá hasta Zipaquirá.

Comunica que Colombia cuenta con líneas férreas concesionadas, que operan en trocha angosta (914mm), *“...a través de la cual en el 2012 se movilizaron 42 millones de toneladas y existe también operación en trocha estándar (1435mm) a cargo de la una empresa privada, a través de la cual en el 2012 se movilizaron 33 millones de toneladas”*.

Luego, manifiesta que las velocidades que se manejan en el corredor férreo son competitivas y ajustadas a las condiciones topográficas del terreno, siendo

posible así transportar un importante caudal de carga y de pasajeros; además de lo anterior dice que se tiene proyectado unas inversiones para hacer más competitivo y eficiente el servicio a futuro y para superar los terribles efectos dejados por la ola invernal de los años 2010- 2011, “...lo cual, evidentemente es una actividad gradual que requiere de trámites e inversiones previas y que por ende no pueden lograrse ipso facto como lo pretende la parte demandante”.

Por otra parte señala, que dentro de las funciones de la ANI “no se encuentra de manera expresa e inequívoca la de ejecutar obras y mucho menos la de adelantar planes piloto para la implementación de anchos de vías o trocha estándar”, sino que la agencia se encarga de “la administración de los contratos de concesión mediante los cuales el concesionario obtiene una remuneración por la materialización de unos proyectos de infraestructura, lo que también conlleva el cumplimiento de lo estipulado en la relación jurídico contractual”.

Señala que no es cierto que el único esfuerzo gubernamental para la reactivación del corredor férreo sea el contrato de obra n° 356 del 8 de octubre de 2013, toda vez que el Ministerio de Transporte está trabajando en una resolución que adopta la trocha estándar, a través de la migración gradual, y que esto se presenta como una estrategia para la reactivación del sistema férreo del país, que se va a desarrollar en tres etapas, a saber:

i) reparación de los puntos críticos existentes (La Dorada- Chiriguaná y Bogotá – Belencito), para lo cual se adjudicaron 2 contratos a través de los cuales se habilitarán 876 km en dichos corredores, que permitan la movilización de carga adicional representada en productos como carbón, petróleo, hierro y cemento;

ii) el otorgamiento de concesiones a las iniciativas privadas que han sido presentadas en estos mismos corredores para elevar las especificaciones de las vías férreas de tal forma que pueda aumentar la carga y la velocidad de la operación. En este punto se dispone que una iniciativa ya entregó los estudios de factibilidad para el corredor Bogotá – Belencito, los cuales están en evaluación de la ANI;

y iii) la construcción de nuevos corredores férreos.

Asevera con base en los lineamientos del plan migratorio de trocha y teniendo en cuenta las funciones generales de la entidad respecto a planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional, que “...procedió a aplicar el plan propuesto por el Ministerio en la estrategia diseñada por esta entidad para la reactivación del transporte ferroviario en Colombia”.

Alega que en la primera fase de la estrategia de reactivación del modo férreo en Colombia incluyó en los términos de referencia “...la instrucción de intervenir los puntos críticos afectados con el fin de que la plataforma de vía de dichos puntos sean mejorados y adaptados para implementar la trocha estándar cuando esta se requiera”.

Además, menciona que en los proyectos de asociación público – privada de iniciativa privada como en las consultorías que se han requerido para la estructuración de proyectos futuros, “...ha tenido en cuenta las especificaciones y estándares necesarios para la implementación gradual futura de la trocha estándar, de manera tal que la definición por parte del Ministerio de Transporte respecto a cambiar a la trocha estándar o permanecer en la trocha yárdica no represente un inconveniente o un posible

conflicto en la ejecución de proyectos o intervenciones nuevas de infraestructura ferroviaria”.

Por las razones expuestas, propone las siguientes excepciones:

a) Falta de legitimación en la causa por pasiva al considerar que al actor popular le corresponde establecer de manera clara el sujeto jurídico que deberá responder por las solicitudes indemnizatorias y que en el presente caso no se demuestra, ya que no puede demostrar que tenga dentro de su objeto y funciones firmar las resoluciones del Ministerio de Transporte, mucho menos iniciar o ejecutar proyectos piloto para la implementación de anchos de vías sobre las infraestructuras férreas del país. Además aduce que los hechos de la demanda son ajenos a la entidad.

b) Inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados al estimar que no existen elementos probatorios dentro de la acción popular que acrediten la vulneración de los derechos por parte de la entidad, ya que no se trata de afirmar que las entidades vulneran los derechos por no hacerse uso de la trocha estándar, más aún cuando se han venido adelantando trámites para adoptarla, sin que con ello se busque demeritar el uso de la trocha angosta, la cual de manera alguna vulnera los derechos colectivos alegados por el actor popular.

Para respaldar su dicho trae a colación el memorando 2015-307-008669 -3 de 24 de julio de 2015 emitido por la Gerencia de Proyectos Férreo y Portuario visible a folio 98.

c) Incumplimiento del principio procesal de onus probandi incumbit actori – al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que se funda su acción. Señala que el actor debe probar ante el juez las obligaciones que atribuye al demandado y que a su vez constituyen un derecho en favor de

aquel, es decir, no se trata de probar precisamente las obligaciones, sino los hechos en virtud de los cuales alega el derecho, en atención a la máxima jurídica *ius ex facto oritur*, el derecho alegado debe nacer de los hechos.

d) *Excepción previa de no haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar y/o no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.* Luego de hacer un recuento normativo, solicita que se vincule al CONSORCIO DRACOL LÍNEAS FÉRREAS (conformado por DRAGRADOS IBBE SUCURSAL COLOMBIA, VÍAS Y CONSTRUCCIONES S.A. y la CONSTRUCTORA COLPATRIA S.A), con el fin de integrar en debida forma el contradictorio, pues “*en virtud de la Resolución No. 1022 del 25 de septiembre de 2013 la Agencia Nacional de Infraestructura, adjudicó a la sociedad contratista antes referida el Contrato No. 356 de 2013 en virtud del cual el concesionario se obligó a la “REPARACIÓN Y ATENCIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS QUE PRESENTÁ LA VÍA FÉRREA EN LOS TRAMOS BOGOTÁ (PK 5) – BELENCITO (PK 262)...”.*

e) *Excepción genérica.* Solicita que se decrete de oficio cualquier excepción que advierta o que resulte probada dentro del proceso.

3. El **Ministerio de Transporte**, a través de apoderado (fs. 130 a 143), se opone a las pretensiones de la demanda, pues considera que no hay vulneración de derechos e intereses colectivos, ni responsabilidad alguna por parte de la entidad, para explicar lo anterior cita varias normas y jurisprudencia.

Comparte varias de las aseveraciones hechas por la ANI, agregando que no es cierto que en el estudio realizado por el Consorcio EPYPSA ARDANUY se analice de manera específica el corredor BOGOTÁ – BELENCITO, y por consiguiente, no es cierto que en el mismo se diga que el corredor férreo

construido con especificaciones de trocha angosta o yárdica sea obsoleto, que representa un obstáculo a superar.

Aduce que es cierto que suscribieron con el Consorcio EPYPSA ARDANUY el contrato de consultoría n° 093 de 2011, cuyo objeto es “*Estudio de viabilidad y conveniencia del cambio de trocha yárdica a trocha estándar y sus impactos en el transporte de carga y pasajeros*” (f. 131).

Expresa que no les consta que el INCO, hoy ANI, en el año 2006 haya suscrito *otro si* para desafectar los tramos Bogotá (km 5)- Belencito (PK 262), La Caro (PK 34); y que la ANI haya llegado a un acuerdo con FENOCO, para que realizara la administración, operación y mantenimiento de los tramos desafectados, que deberá ser probado.

Cuenta que están trabajando en una resolución que adopta la trocha estándar, a través de la migración gradual, “...*lo que si bien implica que en el corto plazo, se realizará operación en la trocha angosta, esto solo ocurrirá hasta que se implemente la trocha estándar*”.

Señala que como ente rector y a cargo de formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, de tránsito y de la infraestructura de los modos de su competencia, “...*se está trabajando en un plan de migración gradual de trocha a largo plazo que tenga en cuenta las recomendaciones del estudio que se realice y que a su vez sea factible bajo el escenario actual del modo en términos de las concesiones existentes y de los proyectos de asociación público-privada radicados y evaluados por la ANI*”.

Manifiesta que en el 2013 publicó en su página web el proyecto de resolución “*Por la cual se adopta el cambio de trocha estándar para la Red Férrea Nacional, y se dictan otras disposiciones*”, razón por la cual está sin firmado dado que es un proyecto, el cual se encuentra en análisis y revisión por parte

de la administración, dado que como bien se dice en el numeral 2.2, del estudio realizado por el Consorcio EPYPSA ARDANUY “*desde el punto de vista técnico, el resto de la red, al no estar agotada la capacidad de transporte de las líneas, la medida del cambios de trocha no tendría especial relevancia, pudiendo mejorarse con reformas de infraestructura y operación manteniendo la trocha yárdica*”.

También dice que dentro de sus funciones no se encuentra la construcción, mantenimiento y señalización de las vías férreas, no siendo procedente ordenar lo que solicita el actor, en la segunda pretensión.

Como fundamento en lo anterior, propone las siguientes excepciones:

a) *Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva* al señalar que dentro de sus funciones no encuentra la construcción, mantenimiento y señalización de las vías férreas. Además, las circunstancias de la acción popular refieren a obligaciones ajenas a la entidad.

b) *Inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados*, ya que no existe incumplimiento ni omisión que pueda pregonarse como causa de afectación o amenaza de los derechos colectivos invocados por el actor.

c) *Excepción Genérica*

4. El **INVÍAS** contesta la demanda a través de apoderado (fs. 216 a 224), solicitando que se denieguen las pretensiones de la demanda, pues considera que “*en ningún momento ha vulnerado o desconocido las normas constitucionales o legales a que se hace alusión la acción, por NO ser el responsable de los derechos colectivos de los que la parte actora invoca su protección*”.

Asegura que el corredor férreo está siendo objeto de arreglos por las afectaciones generadas por el invierno en años anteriores que el mismo actor refiere.

Informa que el contrato de concesión suscrito entre FERROVIAS y FENOCO S.A fue entregado por FERROVIAS al INCO, hoy ANI, y esta última suscribió el otrosí al contrato de concesión 0-99 de 1999, desafectando el tramo Bogotá – Belencito y suscribiendo con FENOCO S.A un acuerdo para que realice la administración, operación y el mantenimiento de los tramos desafectados.

Afirma que es la ANI la entidad que controla y opera la infraestructura FERROVIARIA NACIONAL cuando por razones de optimización del servicio ésta haya sido desafectada y hasta tanto se entregue a un nuevo concesionario o se disponga su entrega definitiva al Instituto Nacional de Vías como ocurre en el presente caso, donde la infraestructura no ha sido entregada al INVIAS.

Aunado a lo anterior, señala conforme al decreto 2618 de 2013, que el objeto de la entidad es la *“ejecución de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de Infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria, terciarias, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte”*.

Reitera que el corredor férreo en cuestión no les ha sido devuelto, lo que demuestra que no existe legitimación en la causa por pasiva.

Trae a colación el contrato 0- ATLA-00-99 de concesión de la red férrea del Atlántico, suscrito con Ferrocarriles del Norte de Colombia S.A. Fenoco S.A. cuyo objeto es otorgar en concesión, para su rehabilitación – reconstrucción,

conservación, operación y explotación, la infraestructura de transporte férreo de la red del Atlántico, para la prestación del servicio de transporte ferroviario de carga, infraestructura que está conformada por los tramos Bogotá (km 5)-Belencito (pk 262), entre otros.

Luego, cuenta que la entidad que asumió la competencia de la red férrea concesionada fue la ANI, a la que se le cedió el contrato 0-ATLA-00-99.

Por las razones expuestas, propone las siguientes excepciones:

a) Falta de Legitimación Material en la Causa por Pasiva. Manifiesta que no ha vulnerado ni amenazado los derechos colectivos invocados en la presente acción, sino que la responsabilidad viene de entidades como el Ministerio de Transporte que es el encargado de formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura de los modos carretero marítimo, fluvial, férreo y aéreo del país, por ende es el llamado a responder por las pretensiones formuladas en la acción popular, junto con la ANI y/o con el concesionario de Ferrocarriles del Norte de Colombia S.A. – FENOCO S.A.

b) Inexistencia de conculcación o amenaza de derechos colectivos por parte del INVÍAS: Indica que no es responsable por acción u omisión del corredor férreo y en consecuencia no tiene competencia para adoptar políticas, planes, programas y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura en los modos carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo del país por corresponder al Ministerio de Transporte, como tampoco para ejecutar, modificar o realizar alguna acción dentro de la ejecución del contrato de concesión y otrosí que administra la ANI.

5. En virtud de lo ordenado en el numeral séptimo del auto admisorio de la demanda del 9 de julio de 2015, en el que se dispuso informar el inicio y el objeto de la presente acción a los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, y

a los municipios de Sogamoso, Duitama, Paipa, Tuta, Oicatá, Tunja, Ventaquemada, Villapinzón, Chocontá, Suesca, Sesquilé, Gachancipá, Tocancipá, Zipaquirá, Cajicá, Chía y Bogotá, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, se pronuncian los siguientes coadyuvantes (f. 74):

6. El **Municipio de Villapinzón** contesta la demanda (fs. 244 a 245), y sobre el particular aduce que el servicio de transporte férreo es de carácter público y de propiedad del Estado, cuya administración se encuentra a cargo del Gobierno Nacional, el Ministerio de Transporte a través de la ANI.

Por lo anterior, considera que las entidades territoriales por donde pasa la línea férrea no tienen injerencia en la forma de administración y proyectos que se desarrollen al respecto.

7. **Bogotá – Distrito Capital** contesta la demanda (fs. 260 a 274), informando que se opone a las pretensiones por cuanto no existe nexo de causalidad entre los hechos expuestos y la vulneración normativa que se predica en contra de la entidad, solicitando que se desestimen las pretensiones de la demanda, en relación con la Alcaldía de Bogotá, por carecer éstas de la adecuada base jurídica que las sustente y de legitimación en la causa por pasiva.

Además de lo anterior aduce que en el presente caso no se dan los supuestos necesarios establecidos en el régimen de responsabilidad, frente al Distrito Capital, pues no se demuestra la existencia del daño, así como la prueba de la acción u omisión de la autoridad pública que lo provocó o permitió que fuera provocado.

Por las razones expuestas, propone las siguientes excepciones:

i) Falta de legitimación en la causa por la vía pasiva y ausencia de responsabilidad de Bogotá, Distrito Capital – Sector Central; ii)

Imputabilidad Causal – Nexo Causal; iii) Ausencia de daño contingente y iv) Innominada.

8. El **Municipio de Sogamoso**, a través de apoderada contesta la demanda (fs. 307 a 308) coadyuvando con las pretensiones y considerando que las mismas son oportunas y convenientes, pues en su sentir, el corredor férreo Bogotá – Belencito es trascendental para el desarrollo vial de la región y movilidad de los habitantes.

Aduce que es de vital importancia para alcanzar el desarrollo de una economía competitiva en la región.

Dice que, allí existe una gran cantidad de empresas dedicadas a la industria del acero y del cemento que se verían beneficiadas con el corredor férreo, pero siempre que este sea de trocha estándar.

Por último, manifiesta que en el corredor férreo deberían alternarse los sistemas de transporte de carga y pasajeros, pues contribuiría a la movilización de pasajeros desde Sogamoso a municipios aledaños.

9. El **municipio de Zipaquirá** (f.356) dice que la vía férrea no cruza por su jurisdicción, por ende, no debe ser vinculado, careciendo de legitimación en la causa por pasiva.

Aunado a lo anterior, manifiesta que el mantenimiento y operación de las vías férreas corresponde a la Nación – Ministerio de Transporte – INVÍAS y la respectiva concesión a quien se le haya dado la operación, y, no a los municipios.

10. El **departamento de Boyacá** (fs. 343 a 355) estima que el transporte ferroviario de carga no puede ser considerado un servicio esencial, “...pues

con dicha actividad no se está procurando la protección de bienes o la satisfacción de intereses o la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos fundamentales”.

En relación con la Región Administrativa y de Planificación Especial para la Región Central (RAPE) de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y el Distrito Capital, asegura que no se incluyó la vía férrea “...en la medida que frente al análisis de la conectividad de los entes territoriales se concluyó que el estudio desarrollado por el DNP, el medio principal de conexión del país **lo constituye la red de carreteras interurbanas**, la cual presenta problemas de congestión y mezcla de tráfico, dificultando el acceso, la conectividad y la movilidad en las ciudades y aglomeraciones urbanas”.

Señala en cuanto a otros modos de transporte, que a nivel nacional existen pocas líneas de conexión férrea en funcionamiento, dedicadas principalmente al transporte de carbón.

Propone como excepciones: i) *Falta de legitimación en la causa por pasiva*: alegando que la competencia frente a la estructura férrea es del Ministerio de Transporte, aunado a que existe un contrato de concesión de la red férrea por 30 años en el que está como responsable directo del tramo solicitado FENOCO S.A.

ii) *Inexistencia del nexo causal con los derechos colectivos vulnerados con el departamento de Boyacá* ya que la actividad desplegada por el actor popular no es una consecuencia directa que el departamento haya ocasionado.

11. El **departamento de Cundinamarca** (fs. 365 a 370), se opone a todas las pretensiones, pues considera que no ha vulnerado ni ha puesto en peligro los derechos colectivos invocados por el actor, aunado a que ha sido ajeno a la realización de las obras a que se refiere la demanda.

Dice que los “*tramos del corredor férreo a que se alude en las pretensiones, corresponden a la jurisdicción del Departamento de Boyacá*”.

En complemento de lo anterior, informa respecto al corredor Férreo Bogotá – Belencito lo siguiente:

“1. Entre la Nación – INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS, EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, se celebró convenio interadministrativo de cooperación n° 2537 de 2009, cuyo objeto consistió en “AUNAR ESFUERZOS PARA LA HABILITACIÓN, MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN DEL CORREDOR FÉRREO Y SUS ANEXIDADES QUE PARTE DEL KILÓMETRO 5 DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ (CUNDINAMARCA HASTA EL KILOMETRO 262 EN LA CIUDAD DE BELENCITO (BOYACÁ) Y DEL CORREDOR FÉRREO QUE DE LA CARO CONDUCE A NEMOCÓN). En la cláusula décima sexta del convenio se estableció como requisito para su ejecución la suscripción de las actas de entrega.

Mediante documento del 05 de agosto de 2010, las partes suscribieron una modificación al convenio de Cooperación No. 2537 de 2009, mediante la cual se modificó el numeral 12 de la cláusula tercera del Convenio, OBLIGACIONES DEL INSTITUTO, el cual quedó así: 12) Asumir el costo de operación y mantenimiento de los seis (6) pasos a nivel de Tunja a cargo del INSTITUTO, hasta el 30 de noviembre de 2010 y/o hasta la fecha en que FENOCO haga la entrega definitiva de dicho corredor férreo al INCO y éste a su vez al INSTITUTO, debiéndose suscribir las actas de entrega a los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá, fecha a partir de la cual los mismos asumirán los costos que se deriven de dicha operación.

Las actas de entrega de los tramos respectivos del corredor férreo objeto del convenio, no fueron realizados y, en consecuencia, ninguno de los dos Departamentos recibió los tramos correspondientes del corredor, para adelantar las actividades de mantenimiento, rehabilitación y operación del corredor.

En razón de lo anterior, el 10 de septiembre de 2014, se llevó a cabo reunión con el fin de analizar la posibilidad de terminar el convenio, en razón del tiempo transcurrido sin que el mismo inicie su ejecución.

En la actualidad, se encuentra en trámite el documento de terminación del convenio, por parte del INVÍAS.

Al parecer, la NACIÓN – INVÍAS, están interesados en celebrar convenio para la vinculación del corredor férreo, al proyecto “Tren Ligero” que se ejecutará con el Distrito Capital.”

Informa que en virtud del Decreto 0746 de 24 de abril de 1996, el conjunto de Estaciones Ferroviarias a nivel nacional, fueron declaradas monumento nacional. Que de conformidad con lo previsto en la Ley 109 de 1993 y en la Ley 336 de 1996, la titularidad de la propiedad de los corredores férreos radica en la Nación.

Por las razones expuestas, propone las siguientes excepciones:

i) Ausencia de responsabilidad del departamento de Cundinamarca: Considera que no ha vulnerado derechos colectivos, pues no ha tenido relación directa ni indirecta con los hechos, y en consecuencia no hay lugar a que se le impute responsabilidad alguna.

ii) Falta de Legitimación en la causa por pasiva: Dice que no es responsable de las supuestas amenazas y vulneración de derechos que aduce el actor, pues no es la entidad competente para formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, así como con la expedición de normas sobre esa materia, funciones que son propias del Ministerio de Transporte, del INVÍAS y de la ANI.

12. Pacto de cumplimiento. Mediante auto de 26 de noviembre de 2015 se citó a las partes y al Ministerio Público a fin de que asistieran a la audiencia pública de pacto de cumplimiento (f. 324), que se realizó el 15 de diciembre de 2015 (f. 384 a 385), la cual se declaró fallida de acuerdo con el literal b) del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, toda vez que no se formuló proyecto de pacto de cumplimiento, ordenándose la continuación del trámite de la acción.

13. Periodo probatorio: Por medio auto de 22 de abril de 2016 el despacho procedió a abrir el proceso a pruebas, teniendo como tales las aportadas al proceso (fs. 471 – 473).

14. **Alegatos de Conclusión.** Finalmente, mediante auto de 13 de marzo de 2017 se corrió traslado común a las partes por el término de 5 días, para que presentaran sus alegatos de conclusión, oportunidad en la que se pronunció el Ministerio de Transporte (f. 523), el Departamento de Boyacá (f. 529), el Municipio de Zipaquirá (f. 537), el Municipio de Chía (f. 538), el INVÍAS (f. 541), la ANI (f. 543). Extemporáneamente se pronunciaron los accionantes (f. 571).

15. El **Ministerio de Transporte** (f. 523) a través de apoderado, presenta sus respectivos alegatos de conclusión, ratificándose en las argumentaciones y excepciones planteadas en la contestación de la demanda, manifestando que se opone a su vinculación en el proceso y a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Agrega en relación con el proyecto de resolución de 2013, mediante el cual se adopta la trocha estándar para la red férrea nacional, que es el Departamento Nacional de Planeación quien prioriza de acuerdo con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo los programas y proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones POAI para su incorporación en la Ley Anual de Presupuesto, utilizando, entre otros, los resultados de las evaluaciones y el seguimiento para la asignación de los recursos, en coordinación con los Ministerios y Departamentos Administrativos, de conformidad con el Decreto 1832 de 2012.

16. El **Departamento de Boyacá** (f. 529) a través de apoderada, presenta sus respectivos alegatos de conclusión, manifestando que su vinculación es meramente de coadyuvancia. Reitera que los llamados a responder son las demás entidades demandadas, esto es, el Ministerio de Transporte, el INVÍAS y la ANI quienes son los encargados de la formulación, adopción, regulación, planeación, coordinación, administración y ejecución de los proyectos en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo.

Informa que la ANI con el fin de recuperar la transitabilidad de los corredores férreos entre ellos Bogotá- Belencito, requirió un nuevo contratista que se haga cargo de la reparación y atención de puntos críticos, la administración, el mantenimiento, vigilancia, operación y el control de tráfico en los tramos Bogotá (PK 5) – Belencito (PK 262); entre otros; tramos que tiene a su cargo, dando apertura al proceso VJ-VE-LP -001-2017 el pasado 10 de febrero de 2017 cuyo objeto es:

“...Reparación y atención de puntos críticos que presenta la vía férrea en los tramos: La Dorada – Chiriguaná y Bogotá- Belencito según lo establecen los apéndices técnicos, así como su administración, mantenimiento, vigilancia, operación y control de tráfico entre otras actividades”.

Así como al proceso de selección VJ-VE-CM-002-2017 cuyo aviso de convocatoria fue el 8 de marzo de 2017 y cuyo objeto es:

“...contratar la interventoría integral que incluye pero no se limita a la interventoría técnica, económica, financiera, jurídica, administrativa, operativa, ambiental, social y predial del contrato cuyo objeto es la reparación y atención de puntos críticos que presenta la vía férrea en los tramos: La Dorada – Chiriguaná y Bogotá – Belencito según lo establecen los apéndices técnicos, así como su administración, mantenimiento, vigilancia, operación y control de tráfico entre otras actividades”.

17. El **Municipio de Zipaquirá** (f. 537) a través de apoderado, presenta sus respectivos alegatos de conclusión, ratificándose en las argumentaciones planteadas en la contestación de la demanda, manifestando que se opone a su vinculación en el proceso.

18. El **Municipio de Chía** (f. 538) a través de apoderado, presenta sus respectivos alegatos de conclusión, manifestando que se opone a su vinculación en el proceso.

19. El **INVÍAS** (f. 541) a través de apoderado, presenta sus respectivos alegatos de conclusión, indicando que quedó plenamente demostrado que no

es del resorte de esa entidad, la prestación de los servicios que considera vulnerados el actor, “...*toda vez que la entidad no es la autoridad en la materia pretendida y solo es ejecutor de políticas en materia de infraestructura*”.

Que está plenamente demostrado, según el oficio suscrito por la Gerente de Proyectos Férreos y portuarios de la ANI visible a folios fs.483 y 484, “...*que es el Ministerio de Transporte el organismo del Gobierno Nacional encargado de formular y adoptar las políticas, planes, programas y proyectos y regulación económica de transporte, el tránsito y la infraestructura en los modos... férreo..., a su vez que señala que es el Departamento Nacional de Planeación quien prioriza de acuerdo con los objetivos y metas del plan nacional de desarrollo de los programas y proyectos del plan operativo anual de inversiones para su incorporación en la Ley anual de presupuesto*”.

Con fundamento en el citado oficio, precisa que en la actualidad el corredor férreo Bogotá (PK 5+00)- Belencito (PK 262+00) está a cargo de la ANI, dando cuenta de las intervenciones realizadas para garantizar su conectividad y mejoramiento de condiciones del corredor.

Trae a colación la respuesta dada por el Coordinador del Grupo de Desarrollo Intermodal (f. 505 – 506) en la que se allega información del proyecto de cambio de trocha yárdica a estándar de la infraestructura férrea del país, ratificando que es Ministerio de Transporte el “*organismo encargado de formular y adoptar las políticas, planes, programas y proyectos y regulación económica de transporte, tránsito y la infraestructura en los modos... férreo... (Decreto 087 de 2011) que como consecuencia contrató estudios de viabilidad y conveniencia del cambio de Trocha yárdica a trocha estándar y sus impactos en el transporte de carga y pasajeros*”.

Por lo anterior, considera que no ha vulnerado los derechos individuales y colectivos indicados por el actor, pues no tiene dentro de sus competencias la atención que se pretende y son otros entes los llamados a brindar protección y seguridad a los ciudadanos, acorde a las funciones asignadas.

20. La ANI (f.543) a través de apoderado, presenta sus respectivos alegatos de conclusión, ratificándose en las argumentaciones y excepciones planteadas en la contestación de la demanda.

Reitera que la concesión ferroviaria red férrea del Atlántico, suscrita entre Ferrovías y Fenoco S.A., cedida al INCO hoy ANI, fue concebida para la rehabilitación, reconstrucción, conservación, operación y explotación de la línea férrea existente para la prestación del servicio de transporte **ferroviario de carga**, no de pasajeros.

Por último, estima que no existe una afectación a los derechos colectivos por parte de la agencia, específicamente del derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, comoquiera “...*que si bien el corredor férreo no se encuentra habilitado en la actualidad para el transporte de pasajeros, ya que no se ha determinado así mediante una política pública, SI existe para la zona otro tipo de transporte de pasajeros, el cual se presta de una manera eficiente y oportuna*”.

21. Los **accionantes** (f. 571) presentan sus respectivos alegatos de conclusión de manera extemporánea.

III. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA: Esta Corporación tiene competencia para conocer el asunto de la referencia de conformidad con el numeral 16 del artículo 152 del

CPACA, toda vez que la demanda se dirige contra autoridades del orden nacional.

2. PROBLEMA JURÍDICO. En esta oportunidad, a la Sala le corresponde determinar si las autoridades accionadas han violado el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al no hacer la activación del corredor férreo existente entre Bogotá y Belencito para el transporte de carga y pasajeros; por no hacer la migración de trocha angosta o yárdica a trocha estándar con el fin de que dicho servicio de transporte sea más competitivo e idónea; y por no haberse implementado aun en la región el metro ligero urbano regional o tren de cercanías que beneficiaría a los habitantes de Nobsa, Sogamoso, Tibasosa, Duitama, Paipa, Sotaquirá, Tuta, Cómbita, Oicatá, Tunja y Ventaquemada, pese a que los gobernadores de Cundinamarca y Boyacá y el alcalde mayor de Tunja, conformaron una región administrativa y de planificación especial que tiene dentro de sus ejes estratégicos de planificación y de gestión de impacto regional, el de “...*infraestructuras de transporte, de logística y servicios públicos*.”

3. DE LAS EXCEPCIONES: En cuanto a las excepciones propuestas por las entidades demandadas, se considera que las mismas conciernen al fondo del asunto, razón por la que se decidirán una vez analizados los argumentos expuestos en la demanda, en la contestación de la misma y en las pruebas allegadas al expediente.

Previo a resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes temas: i) la acción popular como instrumento idóneo para lograr que se garantice la prestación eficiente del servicio público esencial del transporte férreo; ii) la infraestructura ferroviaria un bien de uso público; iii) la responsabilidad del Ministerio de Transporte, del INVÍAS y de la ANI en la prestación del servicio férreo, y la iv) solución del caso concreto.

4. La acción popular como instrumento idóneo para que se garantice la prestación del servicio de transporte férreo

Se debe recordar que la acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la **acción u omisión de las autoridades públicas** o de los particulares cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998 señala el carácter público de la acción popular, pues autoriza a cualquier persona a ejercerla, sin necesidad de demostrar un interés particular y concreto. En efecto, *“el interés público que se presume al instaurar la acción popular resulta congruente con la defensa de los derechos e intereses colectivos, toda vez que, por su propia naturaleza, estos involucran intereses de toda la colectividad que no se radican ni se predicen de una persona en concreto. De otro lado, porque contrario a lo dispuesto para la acción de tutela, la reglamentación constitucional y legal de la acción popular no limita su procedencia cuando las pretensiones que buscan amparar un derecho o un interés colectivo pueden alegarse por intermedio de otros recursos de defensa judicial. En consecuencia, la acción popular no debe entenderse como un medio judicial subsidiario o residual sino como un instrumento procesal principal para la defensa de los derechos o intereses colectivos”* (subrayado fuera de texto).

De igual forma, el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 indica los derechos e intereses colectivos, entre ellos, el relativo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, como sería el caso del transporte férreo.

¹ Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Quinta, Sentencia de 6 de mayo de 2004, C.P.: Darío Quiñones Pinilla. Expediente. 13001-23-31-000-2001-90059-01(AP)

Desde 2003 y en la actualidad existe un sistema de concesiones parciales administrado en el presente por la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI². Este modelo opera exclusivamente sobre dos líneas de alto interés económico: la Red Férrea del Atlántico, conformada por Bogotá – Santa Marta y los ramales Bogotá –Belencito y Bogotá – Lenguazaque, con una extensión de 1.493 km, atravesando los departamentos del Cesar, Magdalena, Santander, Boyacá, Antioquia, Cundinamarca, Caldas; y la Red Férrea del Pacífico, que cubre 498 km, en el tramo Buenaventura – Cali – Zarzal – La Tebaida, en los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle.³ La primera fue entregada en concesión a FENOCO S.A. y la segunda a Trenes de Occidente S.A., que las operan desde 1999 y 1998, respectivamente.

El Congreso, dentro de su cláusula general de competencia para la producción normativa, está investido de la facultad para expedir las leyes que rigen la prestación de los servicios públicos (artículo 150-23 C.P.). En ejercicio de esa competencia, se expidió la Ley 336 de 1996 – Estatuto General de Transporte, en cuyo artículo 80 confiere al transporte férreo la condición de *servicio público esencial*.

Efectivamente, le corresponde al Congreso señalar las actividades que constituyen servicios públicos esenciales.

La Corte Constitucional ha dicho que la definición de los servicios públicos esenciales, atendiendo a su materialidad, debe consultar, entre otros, los siguientes criterios, no taxativos o exhaustivos, sino meramente indicativos:

“La esencialidad del servicio no debe considerarse exclusivamente por el servicio mismo, esto es, por su naturaleza intrínseca, ni por la importancia de la actividad industrial, comercial o prestacional en la economía global del país y consecuentemente en relación con la magnitud del perjuicio que para ésta representa su interrupción por la huelga. Tampoco, aquélla puede radicar en la

² Que a su vez asumió las funciones del INCO, Instituto Nacional de Concesiones, que existió entre el 2003 y el 2011.

³ <https://www.mintransporte.gov.co/loader.php?IServicio=FAQ&IFuncion=viewPreguntas&id=68#a485>

invocación abstracta de la utilidad pública o de la satisfacción de los intereses generales, la cual es consustancial a todo servicio público.

El **carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales.** Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad”⁴ (Subrayado y negrilla fuera de texto).

También la Corte Constitucional en la sentencia C-450 de 1995, MP.: Antonio Barrera Carbonell, consideró que las actividades de las **empresas de transporte por tierra, mar y aire**, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc).

Por otro lado, la Corte Constitucional en la sentencia T- 672 de 2014 recordó que el transporte férreo está íntimamente ligado al desarrollo de la economía, de la industria y el comercio, así como resulta un medio de locomoción para los bienes y las personas.

Que en concordancia con lo anterior, es un facilitador de los fines del estado (artículo 2º de la Carta), especialmente en lo que concierne a la búsqueda de la prosperidad de todas las personas, de cara a la prevalencia del interés general (artículo 1º). En el mismo sentido, es un medio que estimula la libertad de locomoción (art. 24).

En el caso del transporte, en general, y su modalidad férrea, concurren diversas razones para concluir que se trata de un servicio público vinculado

⁴ C-450 de 1995

estrechamente con la satisfacción de los derechos fundamentales, en particular con el de la libertad de locomoción.

La libertad de locomoción, así entendida, no se concentra exclusivamente en la garantía de transitar libremente por el territorio nacional, sino también “...con la existencia de mecanismos que permitan hacerlo en condiciones razonables y adecuadas. Esos instrumentos no son otros que los medios de transporte de pasajeros”⁵.

Existe, en ese orden de ideas, un vínculo inescindible entre la vigencia de múltiples derechos fundamentales y el acceso al transporte. En efecto, el derecho a ejercer una actividad laboral, a obtener el servicio educativo o de salud, o el simple ejercicio del libre desarrollo de la personalidad, expresado en la decisión autónoma de dirigirse hacia donde se plazca, **dependen de contar con la infraestructura y servicios adecuados para lograr esa movilidad.**

También la Corte Constitucional ha considerado que el transporte férreo es una manifestación de la libertad económica, de empresa y de la iniciativa privada, consagradas en el artículo 333 de la Carta, “*adicionalmente, por su estrecha vinculación con los hitos de nuestra historia republicana y su relación con las artes en general, el tren y sus aditamentos pueden tener connotación de patrimonio cultural de la nación y, en ese sentido, enmarcarse en lo dispuesto en los artículos 8, 70 y 72 de la Carta*”⁶.

⁵ Sentencia T-987/12

⁶ Mediante la expedición del decreto 746 de 1996 se avanzó en este reconocimiento. Se declararon monumentos nacionales –hoy bienes de interés cultural- el conjunto de estaciones del ferrocarril existentes en el país.

5. La infraestructura ferroviaria un bien de uso público

Para entender la naturaleza jurídica del corredor férreo y demás bienes que conforman la infraestructura ferroviaria, se traerá a colación las siguientes disposiciones jurídicas:

-Ley 76 de 1920, por la cual, se reguló la policía de ferrocarriles, al establecer algunas de las normas de seguridad para la operación del modo de transporte ferroviario, señala que **las vías, las dependencias de la vía, y los rieles, así como, los puentes destinados exclusivamente al transporte férreo, así como, las estaciones y bodegas, son bienes que forman parte de la infraestructura ferroviaria**, en los siguientes términos:

“Artículo 9º.- **Las estaciones y dependencias de la vía férrea** deberán mantenerse en buen estado de servicio para que la circulación del público sea fácil y segura.

- Decreto 1075 de 1954, elevado a la categoría de ley por la ley 141 de 1961 y por el cual se dictan disposiciones relacionadas con el ramo de ferrocarriles, otorgó a las líneas de éstos, el carácter de **vías arterias destinadas al servicio público**, y al efecto dispuso:

“Artículo primero.- Declárense vías arterias principales con todos los derechos y preferencias que corresponden a estas vías, **las líneas de los ferrocarriles de servicio público**.

-Ley 21 de 1988, por la cual se adoptó el programa de recuperación del servicio público de transporte ferroviario nacional y se autorizó la creación de Ferrovías, establece en forma clara que los bienes que se transfirieron en virtud del mismo a Ferrovías, son bienes de **uso público y fiscales**:

“Artículo 3º.- Se sujetarán a las normas prescritas por el **programa de recuperación**, **las líneas férreas** que actualmente conforman **el sistema de transporte ferroviario nacional**, las instalaciones, edificaciones, lotes de terreno, **corredores férreos y demás bienes de uso público y fiscales de**

propiedad de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia y **los demás complementarios que se destinen a la prestación del mencionado servicio público de transporte**; los créditos, derechos, participaciones y demás activos que pertenecen a la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia o a las entidades encargadas de la prestación del servicio”.

-Ley 9ª de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones, en el artículo 5º al definir lo que se entiende por espacio público, establece claramente, que las **vías son bienes de uso público que forman parte del espacio público, en tanto, están afectas a satisfacer necesidades colectivas.**

-Decreto Ley 1588 de 1989, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en virtud de la ley 21 de 1988, que creó como empresa industrial y comercial del Estado la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferrovías- hoy en liquidación, al determinar el objeto y el patrimonio de la empresa, menciona entre los bienes que hacen parte de la misma, la red férrea, sus anexidades, los puentes, estaciones y demás instalaciones útiles a sus fines.

-Decreto Ley 1588 de 1989 - de creación de Ferrovías- , en concordancia con el **Decreto 1915 de 1995** -estatuto de Ferrovías-, prevé en el artículo 10 que las anexidades forman parte del corredor férreo, y que junto con éste y los demás bienes conforman el patrimonio de la empresa:

“Artículo 22.- El patrimonio de la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferrovías- estará constituido por: a) **La zona o corredor férreo con sus anexidades** y los demás bienes muebles e inmuebles transferidos por la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia o los que le transfiera a la Nación o cualquier entidad oficial.

-Ley 105 de 1993, al clasificar las líneas férreas de propiedad de la Nación como parte de la infraestructura de transporte, también, incluye la zona que

ocupa la línea férrea y las de señalización y control de tránsito como necesarias para la operación de la vía.

“Artículo 12. **Definición e integración de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación.** Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por:

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

4. **Las líneas férreas de propiedad de la Nación,** que incluye su zona, señalización e infraestructura para el control del tránsito”.

-**Ley 336 de 1996**, en el capítulo quinto relativo al transporte ferroviario, además de señalar que éste es un **servicio público esencial**, establece que la infraestructura férrea podrá ser entregada en concesión a los particulares:

“**Artículo 80.-** El modo de Transporte Ferroviario, además de ser **un servicio público esencial**, se regula por las normas estipuladas en esta ley y las normas especiales sobre la materia.

“**Artículo 81.-** La infraestructura férrea podrá ser concesionada en los términos de las normas vigentes y el concesionario tendrá bajo su responsabilidad efectuar la rehabilitación, mantenimiento, conservación, control, operación y prestación del servicio público de transporte.

Artículo 82. Los entes territoriales y las empresas que desean prestar el servicio de transporte ferroviario podrán acceder a la red ferroviaria nacional, previo cumplimiento de los requisitos que determine el respectivo reglamento y en los términos que fije el contrato de concesión, cuando se trate de vías concesionadas.

Artículo 83. Los entes territoriales colindantes en áreas metropolitanas o de cercanía y las empresas habilitadas que deseen hacerlo, podrán solicitar autorización para prestar el servicio público de transporte de persona o cosas dentro de sus respectivas jurisdicciones. Deberán tenerse en cuenta los términos del contrato de concesión, cuando se trate de vías concesionadas.

Artículo 84. El Gobierno permitirá y facilitará la **importación de los equipos y suministros en general que sean necesarios para prestar y modernizar el transporte ferroviario”.**

-Ley 769 de 2002, define la vía férrea como aquella diseñada para el tránsito de vehículos sobre rieles, con prelación sobre las demás vías, excepto para las ciudades donde existe metro, en cuyos casos será éste el que tenga la prelación. Además, para determinar la prelación de las vías, en el artículo 105 las clasifica así:

“1. Dentro del perímetro urbano:

Vía de metro o metrovía

Vía troncal

Férreas

...

2. En las zonas rurales:

Férreas

Autopistas”

Se desprende del contenido de las normas transcritas que los bienes que forman parte de la infraestructura ferroviaria recibidos por Ferrovías- comprenden bienes patrimoniales o fiscales y bienes de uso público. Luego, los corredores férreos con sus anexidades, son bienes de uso público⁷.

Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en los conceptos números 1469 de 2002 - naturaleza jurídica de los bienes que forman parte de la infraestructura aeroportuaria - y 1484 de 2002, indicó sobre los corredores férreos con sus anexidades, que son bienes de uso público, así:

“Del análisis de las características del corredor férreo, la Sala concluye que éste junto con sus anexidades, son bienes de uso público, por las razones que a continuación se exponen:

“El corredor férreo forma parte de la infraestructura vial y de transporte de propiedad de la Nación, por lo tanto, es un bien que se encuentra afecto al uso público o colectivo, independientemente del sistema de operación o explotación que se establezca.

“Su destinación al uso común está directamente relacionada con el ejercicio de la actividad de transporte que por su naturaleza es un servicio público.

⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de abril (19) de dos mil cinco (2005), Radicación número: 1640, Actor: Ministro de Transporte, Referencia: Infraestructura Férrea: Naturaleza jurídica de los bienes que la integran.

“El corredor férreo y sus anexidades están fuera de la actividad mercantil y por lo tanto, son inembargables, inalienables e imprescriptibles.

“En este orden de ideas, los bienes inmuebles que conforman el corredor férreo, sus zonas anexas, contiguas o de seguridad, se clasifican como bienes de uso público mientras se hallen vinculados al servicio público del transporte ferroviario”⁸

Las razones expuestas en el concepto citado, resultan suficientes para reiterar la naturaleza de bienes de uso público de los corredores férreos, sus anexidades, zonas de seguridad y de señalización para la operación segura de este modo de transporte.

6. Responsabilidad del Ministerio de Transporte, INVÍAS y ANI en materia ferroviaria

En materia de transporte férreo, de manera general en el Artículo 2.2.4.1.4 del Decreto 1079 de 2015, que compiló entre otros el Decreto 3110 de 1997, se encuentra que las autoridades competentes para manejar las políticas con respecto a este tema son el Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura y el Instituto Nacional de Vías. La norma en comento dice lo siguiente:

Artículo 2.2.4.1.4. Autoridad competente. Le corresponde al Ministerio de Transporte como organismo rector del sector, definir la política integral de transporte en el modo ferroviario en Colombia y planificar, regular y controlar el cumplimiento de la misma.

Le corresponde al Instituto Nacional de Vías - INVÍAS y a la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, o a las entidades que hagan sus veces, ejecutar la política del Estado en esta materia, en las vías férreas de su respectiva competencia.

Ahora bien, con respecto a la responsabilidad específica de las entidades, en primer lugar, encontramos que la ANI según el artículo 4° del Decreto 4165 de 2011 le corresponde:

⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 1484 de 2002.

“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.

...

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).**”

Por otra parte, encontramos el artículo 2º del Decreto 2618 de 2013 las funciones del INVÍAS, dentro de las que se destacan las siguientes:

“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.**

...

2.14 **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 la Agencia Nacional de Infraestructura la entrega, mediante acto administrativo, de la infraestructura de transporte, en desarrollo de los contratos de concesión”.

El artículo 17 ibídem, dispone que existe una subdirección de red terciaria y férrea, con funciones de ejecutar políticas, administrar procesos de construcción y rehabilitación, elaborar estudios previos, ejercer la supervisión de los contratos de interventoría de los contratos de ejecución, efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas, controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.

Finalmente, en el artículo 2º del Decreto 87 de 2011 se encuentran las funciones del **Ministerio de Transporte**, de las cuales se destacan:

“2.2. Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia.

2.4. Formular la **regulación técnica** en materia de **tránsito y transporte** de los modos carretero, marítimo, fluvial y **férreo**.

2.5. Formular la regulación económica en materia de tránsito, transporte e infraestructura para todos los modos de transporte.

2.6. Establecer las disposiciones que propendan por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte.

...

2.8. Establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto.

2.9. Apoyar y prestar colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario.

2.10. Elaborar el **proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura**, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector y evaluar sus resultados.

...

2.12. Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia” (subrayado y negrilla fuera de texto)

Así entonces se tiene que todas las entidades de manera conjunta deben trabajar con el fin mantener la infraestructura de transporte del país, con la proyección y ejecución de políticas, para poder acceder a un transporte más competitivo lo cual deberá hacer con la construcción, mantenimiento y rehabilitación del sistema a través de concesiones.

Como el servicio de transporte férreo es de carácter público, se entiende que está a cargo de la Nación quien a través de sus diferentes entidades se encarga de velar porque se preste un servicio eficiente y oportuno a la comunidad, que cuente con condiciones de calidad y seguridad; así lo señaló la Ley 336 de 1996, en el artículo 84 cuando se estableció que el “Gobierno permitirá y facilitará la importación de los equipos y suministros en general que sean necesarios para prestar y modernizar el transporte ferroviario”.

7. Solución del caso concreto

Antes de resolver el problema jurídico, se debe recordar que la acción popular tiene por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten **amenazados** o vulnerados, **exista peligro** o agravio o un daño contingente por la **acción u omisión de las autoridades públicas** o de los particulares cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

En esta oportunidad, a la Sala le corresponde determinar si las autoridades accionadas han violado el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al i) no hacer la activación del corredor férreo existente entre Bogotá y Belencito para el transporte de carga y pasajeros; ii) por no hacer la migración de trocha angosta o yárdica a trocha estándar con el fin de que dicho servicio de transporte sea más competitivo e

idóneo; y iii) por no haberse implementado aun en la región el metro ligero urbano regional o tren de cercanías que beneficiaría a los habitantes de Nobsa, Sogamoso, Tibasosa, Duitama, Paipa, Sotaquirá, Tuta, Cómbita, Oicatá, Tunja y Ventaquemada, pese a que los gobernadores de Cundinamarca y Boyacá y el alcalde mayor de Tunja, conformaron una región administrativa y de planificación especial que tiene dentro de sus ejes estratégicos de planificación y de gestión de impacto regional, el de “...*infraestructuras de transporte, de logística y servicios públicos*.”

i) En relación con el primer cargo de la demanda consistente en la violación del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al no hacerse la activación del corredor férreo existente entre Bogotá y Belencito para el transporte de carga y pasajeros, se indicarán las pruebas que al respecto reposan en el expediente y algunas noticias:

a. Copia del Decreto 1791 de 2003 “*Por el cual se suprime la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovias y se ordena su liquidación*”, en la que se consigna en el artículo 11 lo siguiente (fs. 35 a 40):

“...Cesión de contratos. El liquidador de... FERROVIAS cederá dentro de los... 6 meses siguientes a la vigencia de este decreto a la entidad que asuma la competencia de la red férrea concesionada, los siguientes contratos. Hasta tanto se perfecciones dicha cesión el liquidador continuara ejecutándolos:

...

Contrato 0-ATLA-00-99 contrato de concesión de la red férrea del Atlántico, suscrito con... FENOCO S.A., cuyo objeto es otorgar en concesión, para su rehabilitación – reconstrucción, conservación, operación y explotación de la infraestructura de transporte férreo de la red del Atlántico, para la prestación del servicio de transporte ferroviario de carga.

Infraestructura que está conformada por los tramos: Bogotá km 5, Belencito pk 262, la Caro PK 34- Lenguazaque PK 110, Bogotá km 5... incluyendo los bienes inmuebles, los bienes muebles y el material rodante...”. (Subrayado fuera de texto)

b) Respuesta emitida por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del INVÍAS, el 10 de noviembre de 2014, en la que se informa que la entidad que asumió la competencia de la red férrea concesionada fue la ANI, entidad a la que se le cedió el contrato 0-ATLA-00-99, contrato de concesión de la red férrea del Atlántico, suscrito con Ferrocarriles del Norte de Colombia S.A. Fenoco S.A. Así pues, dice que en el contrato referenciado se concesionó el tramo Bogotá (km5)- Belencito (pk 262), dentro del cual se encuentra los sitios mencionados por la parte actora (f. 33 a 34).

c. Oficio suscrito por el Vicepresidente de Estructuración de la ANI, el 13 de noviembre de 2014, en el que se indica lo siguiente (f. 27):

“Con base en los lineamientos del plan migratorio de trocha y teniendo en cuenta las funciones generales de la entidad respecto a planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional, **la agencia... procedió a aplicar el plan propuesto por el Ministerio en la estrategia diseñada por esta entidad para la reactivación del transporte ferroviario en Colombia.**

En la primera fase de la estrategia de reactivación del modo férreo en Colombia que se encuentra actualmente en ejecución y que consiste en la reparación de los puntos críticos de los corredores Dorada – Chiriguaná y Bogotá – Belencito...”.

e. Noticia publicada en el periódico 7 días el 24 de mayo de 2017, titulada “Vía al ferrocarril Bogotá - Belencito” en la que se informa lo siguiente (f. 600):

“La ANI adjudicó contrato para administrar y mantener este corredor.

El Consorcio Ibines Férreo será el encargado de atender y reparar puntos críticos de la vía del tren entre Bogotá y Belencito.

La... ANI le adjudicó ese contrato, que incluye además la administración, el mantenimiento de este corredor férreo.

La extensión del corredor es de 332,6 kilómetros, ya que se le anexaron los ramales Facatativá- Bogotá y la Caro – Zipaquirá.

...

Contará con 153.407 millones de pesos, de los cuales cerca de 73 mil millones son para Bogotá – Belencito.

...

“En la ANI tenemos muy claros los objetivos de la licitación: queremos reactivar la operación de carga en los dos corredores, lograr interconectividad, mejorar la competitividad y garantizar la operación segura de pasajeros...”

f. Noticia publicada en el periódico 7 días el 22 de febrero de 2018, titulada como “Vuelve a sonar el tren en Boyacá” en la que se informa lo siguiente (f. 599):

“ANI afirma que el corredor férreo Bogotá –Belencito está listo para operar con carga.

El corredor férreo entre Bogotá y Belencito (Nobsa) pasó la prueba a la que fue sometido esta semana, con un tren que transportó 204 toneladas de cemento.

...

El cargamento salió de la planta de cementos Argos, en Sogamoso, y el viaje a Bogotá duró 14 horas.

...

El funcionario explicó que este corredor, donde se repararon y atendieron los puntos críticos de la vía férrea, fue rehabilitado por el Gobierno Nacional por medio de la ANI.

...

“Con este tren de prueba demostramos una vez más que el corredor férreo está en capacidad de operar cualquier tipo de carga” precisó Zaninovich.

...la vía férrea en este trayecto está totalmente recuperada...” (Subrayado fuera de texto).

g. Noticia publicada en el periódico 7 días el 8 de mayo de 2018, titulada como “Presentaran reactivación de corredores férreos” en la que se informa lo siguiente (f. 598):

“...La Agencia Nacional de Infraestructura ANI... junto al consorcio Ibines Férreo, realizarán hoy la presentación de la reactivación y operación comercial de los corredores férreos Bogotá- Belencito y La Dorada – Chiriguaná...

...

El corredor férreo Bogotá – Belencito comprende 257 kilómetros, en los cuales el Gobierno Nacional a través de la ANI realizó una inversión de 207.616 millones de pesos.

Acción : Popular
Demandante : Procuraduría Provincial de Tunja y
Cristian Camilo Cuevas Castañeda
Demandado : Nación – Ministerio de Transporte,
INVIAS y ANI
Expediente : 15001-23-33-000-2015-00316-00

La puesta en funcionamiento de este Corredor impulsará el transporte férreo de **carga y pasajeros** en la sabana de Bogotá y Boyacá, y por este se pueden llegar a **movilizar hasta 600.000 mil toneladas al año.**

El corredor completo, reparado por la ANI, incluyó los tramos La Caro- Zipaquirá y Bogotá- Facatativá, y en especial el Bogotá – Belencito, el cual dejó de operar por los daños ocasionados en la vía, después de las temporadas invernales del 2010 y 2011 respectivamente.

Desde febrero de este año la ANI realizó dos pruebas exitosas en este tramo férreo en cual movilizó 204 toneladas de cemento, y 7 plataformas con 140 toneladas de producto envasado y enlatado respectivamente”.

h. Noticia publicada en el periódico 7 días el 11 de junio de 2019, titulada como “El corredor férreo Bogotá –Belencito ya tiene operador” en la que se informa lo siguiente (f. 601):

“...La Agencia Nacional de Infraestructura entregó el contrato de mantenimiento y administración del corredor férreo Bogotá – Belencito al consorcio Ibines, por 44.742 millones de pesos. Según cronograma tendrá una duración de 12 meses”.

Antes de abordar este cargo, se tiene que hablar sobre el valor probatorio de las noticias que aparecen en medios de comunicación.

El Consejo de Estado ha dicho que los reportajes, fotografías, entrevistas, crónicas y **noticias que aparecen en los diversos medios de comunicación** tienen valor probatorio si en conjunto con otros medios de prueba permiten determinar o corroborar hechos alegados en el respectivo proceso.

De acuerdo con el auto emitido el 5 de noviembre de 2015 por el Consejo de Estado, Sección Quinta, ese tipo de documentos, por sí solos, solo sirven para determinar que un hecho se registró sin que puedan tenerse como prueba de lo que en ellos se dice reproducir.

No obstante lo anterior, la Sección Quinta ha acogido dos excepciones a dicha regla general que impone la valoración probatoria de estos documentos, razón por la que su inserción en el respectivo medio de comunicación lo convierte en una prueba del hecho y no simplemente de su registro: los **hechos notorios** y la reproducción de declaraciones o manifestaciones de servidores públicos.

Frente a los hechos públicos y/o notorios, explicó que no requieren ser probados en los términos de los artículos 176 del Código de Procedimiento Civil y 167 del Código General del Proceso, razón por la que el registro noticioso sirve como una constatación gráfica de lo que es conocido por la comunidad.

Así, advirtió que el aporte de medios de prueba en donde el hecho notorio y/o público fue registrado, le permitirá al juez contar con mayores elementos de convicción sin que ello implique que el hecho requería de prueba, pues su apreciación o cognición por una generalidad la hace innecesaria⁹.

En el caso bajo estudio es un hecho notorio, de amplio conocimiento a nivel regional que el corredor férreo Bogotá – Belencito fue rehabilitado y activado para carga, de conformidad con las noticias atrás citadas.

Sobre el particular se debe decir que el servicio de transporte férreo tiene entre sus objetivos el desarrollo de la economía, la industria y el comercio, lo cual se está garantizando con la reactivación del corredor férreo Bogotá – Belencito, por el que se pueden movilizar hasta 600 mil toneladas al año.

Efectivamente, de la lectura de las noticias antes transcritas se puede concluir que el citado corredor férreo para el transporte de carga se encuentra en la actualidad activo, no apreciándose la violación del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

⁹ Auto 11001032800020140013000, nov. 5/2015

Por el contrario, se observa que dentro del trámite del medio de control los puntos críticos del corredor Bogotá – Belencito fueron reparados (afectados por la ola invernal), estando en la actualidad rehabilitado y en operación por las actuaciones hechas por la ANI, lo que constituye en el sentir de la Sala un hecho superado.

Respecto al transporte de pasajeros en una de las noticias se aprecia que la puesta en funcionamiento de dicho Corredor impulsará el transporte férreo tanto de carga como de **pasajeros** en la sabana de Bogotá y Boyacá.

Desde luego, el servicio público de transporte férreo además de estar vinculado con derechos fundamentales como la locomoción, lo está con el derecho al acceso al transporte, es decir, con la decisión autónoma de ir hacia donde se plazca, lo que ciertamente requiere de una infraestructura y servicios adecuados para lograr la movilidad.

Ciertamente, el servicio de transporte férreo también podría garantizar en un futuro la libertad de locomoción de las personas que quieran trasladarse desde Bogotá – Boyacá, y un paso para que se haga realidad dicha pretensión es la rehabilitación y puesta en funcionamiento del citado corredor férreo, que tuvo una inversión de 207.616 millones de pesos.

Para que se garantice dicha libertad en dicho medio de transporte se requiere de la existencia de mecanismos que permiten hacerlo en **condiciones razonables y adecuadas**, y el tren en la actualidad no cumple dichas condiciones, prueba de ello es que el trayecto Bogotá – Sogamoso en tren se realizó en 14 horas, lapso de tiempo excesivamente elevado en comparación

con el mismo realizado por carretera (automóvil – servicio público terrestre) que aproximadamente es de 3 horas.

Justamente, en Colombia se dispone de la infraestructura y servicios para satisfacer esos derechos por medio de los otros servicios públicos, tales como el terrestre o el aéreo, que son más eficientes y rápidos en comparación con el férreo en cuanto al transporte de pasajeros.

Por las razones expuestas, la Sala no aprecia la vulneración o amenaza por omisión del derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

ii) El demandante también estima vulnerado el derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna por la omisión o falta de voluntad de migrar de trocha angosta o yárdica a trocha estándar.

Al respecto, reposan en el expediente las siguientes pruebas:

a) Copia del proyecto de resolución n° xxx de 2013, emitida por el Ministerio de Transporte “*Por la cual se adopta la trocha estándar para la Red Férrea Nacional y se dictan otras disposiciones*” (f. 162 a 165)

b) Respuesta emitida el 5 de noviembre de 2014 por el Coordinador Grupo de Desarrollo Intermodal del Ministerio de Transporte en los siguientes términos (fs. 21):

“Ante la importancia de fortalecer el desarrollo del modo férreo en Colombia el Gobierno Nacional a través de esta Cartera Ministerial y de sus entidades

adscritas, ha venido adelantando acciones tendientes a mejorar las condiciones de accesibilidad a los diferentes modos de transporte (carretero, férreo, marítimo, aéreo y fluvial), favoreciendo la intermodalidad, y la consolidación de modos de transferencia competitivos que mejoren las condiciones para el transporte de carga y pasajeros en general. En desarrollo de esto, se adelantó el “Estudio de viabilidad y conveniencia del cambio de trocha yárdica a trocha estándar y sus impactos en el transportes de carga y de pasajeros.

En cuanto al proyecto de resolución “Por la cual se adopta la trocha estándar para la Red Férrea Nacional y se dictan otras disposiciones”, es necesario señalar que este Ministerio de manera conjunta con la Agencia Nacional de Infraestructura, el Instituto Nacional de Vías- INVIAS, y demás actores involucrados con el modo férreo, ha venido estudiando la viabilidad de migración de trocha yárdica a trocha estándar, realizando el correspondiente análisis técnico al interior del sector, lo que implica mantener la red en un nivel de operación básico que vaya en línea con lo que ha estructurado hasta el momento la Agencia Nacional de Infraestructura.

Finalmente le informamos que para posibilitar la migración de trocha yárdica a trocha estándar, la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte creada según decreto n° 947 de 21 de mayo de 2014, será la encargada de brindar las herramientas necesarias para que dicha migración se dé sin traumatismos en todas las obras que actualmente se están desarrollando por parte de la nación, las asociaciones público privadas que se están evaluando, y los proyectos futuros que se vayan a desarrollar” (subrayado fuera de texto).

c) Oficio suscrito por el Vicepresidente de Estructuración de la ANI, el 13 de noviembre de 2014, en el que se indica lo siguiente (f. 27):

“...el plan de migración de trocha yárdica a trocha estándar obedece a las conclusiones de un estudio elaborado por el Ministerio de Transporte en el año 2011, por medio del cual el consultor contratado identificó ciertas ventajas estratégicas y de interoperabilidad que evaluadas en una matriz multi – criterio permitían inferir que el cambio de trocha podía ser más conveniente que permanecer en la trocha actual.

El estudio realizado por el Ministerio, también tuvo en cuenta la relación Beneficio – Costo asociado a la decisión de llevar a cabo el cambio de trocha y en los tres casos analizados la relación fue negativa, no obstante, por la posibilidad de conectarse con otros países, por la posible inclusión futura del transporte de pasajeros en tren y por seguir la tendencia de los países desarrollados en términos de innovación y desarrollo ferroviario, el consultor recomendó adelantar el cambio de trocha yárdica a estándar con un plan de migración de largo plazo.

El Ministerio de Transporte, como ente rector del sector y a cargo de formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, de tránsito y de la infraestructura de los modos de su competencia, formuló un plan de migración

gradual de trocha que tuviera en cuenta las recomendaciones del estudio y que a su vez fuera factible bajo el escenario actual del modo en términos de las concesiones existentes y de los proyectos de asociación público – privada radicados y evaluados por la ANI.

El plan de migración gradual de trocha formulado por el Ministerio de Transporte fue socializado con esta Agencia y con todas las entidades que tienen dentro de sus funciones, el desarrollo, la formulación, la supervisión y/o la vigilancia del modo ferroviario en el país y con el fin de implementar dicho plan, el Ministerio público en su página web un proyecto de Resolución.

...

En la primera fase de la estrategia de reactivación del modo férreo en Colombia que se encuentra actualmente en ejecución y que consiste en la reparación de los puntos críticos de los corredores Dorada – Chiriguaná y Bogotá – Belencito, la **agencia... incluyó en los términos de referencia la instrucción de intervenir los tramos afectados con el fin de que la plataforma de vía de dichos tramos sean mejorados y adaptados para implementar la trocha estándar cuando se requiera.**

La segunda y tercera fase de la estrategia planteada por la agencia... se enfoca en el desarrollo de los proyectos ferroviarios mediante el esquema de asociaciones público- privadas, entre los cuales la entidad se encuentra evaluando dos proyectos, cuyos estudios ya han sido radicados en etapa de factibilidad y proponen la implementación de la trocha estándar.

Tanto en los proyectos de asociación público – privada de iniciativa privada como en las consultorías que se han requerido para la estructuración de proyectos futuros, esta Agencia ha tenido en cuenta las especificaciones y estándares necesarios para la implementación de la trocha estándar, de manera tal que la definición por parte del Ministerio de Transporte respecto a cambiar a la trocha estándar o permanecer en la trocha yárdica no represente un inconveniente o un posible conflicto en la ejecución de proyectos o intervenciones nuevas de infraestructura ferroviaria” (subrayado fuera de texto)

d. Copia del oficio suscrito por el Coordinador Grupo de Desarrollo Intermodal del Ministerio de Transporte, el 3 de marzo de 2015, en el que se indica que el proyecto de resolución se encuentra publicado en la página web del Ministerio, de conformidad con el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, y que previo a la firma de la ministra de la resolución que reglamente la disposición de la trocha de la red férrea nacional, se requiere agotar las evaluaciones y consultas necesarias para que dicha política quede en firme, el cual será publicado en la página web del ministerio (f. 22).

e) Estudio de viabilidad y conveniencia del cambio de trocha yárdica a trocha estándar y sus impactos en el transporte de carga y pasajeros, realizado por el Consorcio EPYPSA-ARFANUY, en el que se concluye lo siguiente (fs. 166 a 192):

“...La principal conclusión del estudio de viabilidad del cambio de trocha yárdica a trocha estándar es que la red férrea colombiana precisa de un cambio de trocha a estándar por razones estratégicas, de interoperabilidad con redes ferroviarias de grandes ciudades, de oportunidad de negocio de mercados internacionales y de desarrollo del marco normativo.

Hay que tener en cuenta que el potenciamiento de la red ferroviaria también pasa por la movilidad de viajeros por ferrocarril. Actualmente las gobernaciones locales de Bogotá, Medellín y Cali están apostando por un modo de transporte férreo y moderno. Es por ello que un hito ferroviario significativo sería la conexión ferroviaria de las tres ciudades más importantes del país con tiempos de viaje y costo para el viajero inferiores al modo carretero.

...es viable un planteamiento de red con tráficos mixtos de mercancías y viajeros. Para estas redes y para la mejora de la seguridad ferroviaria, se recomienda que la operación del tráfico se centralice en un solo organismo que tenga capacidad de decisión y mando sobre los diversos operadores ferroviarios.

Los proyectos futuros serán construidos en la trocha que se decida para el proyecto que se está estructurando en el momento, y por tanto hay que tener presente que en el tiempo, las necesidades de infraestructura son muy variables de acuerdo a múltiples factores como el desarrollo paralelo de otras infraestructuras de transporte, inversión privada, nuevos tratados de libre comercio, descubrimiento de minas, etc”.

j) Copia de la respuesta dada por la ANI al memorando n° 2016-701-005490-3 de 29 de abril de 2016, suscrito por el Gerente de proyectos férreos y portuarios de la ANI, en el que se informa lo siguiente (fs. 483):

“El Ministerio de Transporte es el organismo del Gobierno Nacional encargado de formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, en los modos... férreo...

...es el Departamento Nacional de Planeación quien prioriza, de acuerdo con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo los programas y proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) para su incorporación en la Ley Anual de Presupuesto, utilizando, entre otros, los resultados de las evaluaciones y

el seguimiento para la asignación de los recursos, en coordinación con los Ministerios y Departamentos Administrativos (Decreto 1832 de 2012).

En desarrollo de sus funciones el Ministerio de Transporte contrató el ESTUDIO DE VIABILIDAD Y CONVENIENCIA DEL CAMBIO DE TROCHA YÁRDICA A TROCHA ESTÁNDAR Y SUS IMPACTOS EN EL TRANSPORTE DE CARGA Y PASAJEROS...

...

...que en el corto plazo y mediano plazo con base en el nivel de industrialización del país y a las dinámicas comerciales globales de commodities como el carbón o el petróleo, que son los que principalmente moviliza el modo férreo en Colombia, la demanda esperada de carga y pasajeros en la red férrea que está en operación y la que se encuentra desafectada, y en asocio a indicadores de rentabilidad económica y social, no sería aún aconsejable para el país el cambio de trocha de manera inmediata, por lo cual esta acción no se incluyó en: El Plan de Desarrollo Nacional o en el Plan Maestro de Transporte Intermodal – PMTI.

...

Actualmente el corredor férreo Bogotá (pk 5+000) – Belencito (pk 262 +00), está a cargo de la ANI en cabeza del consorcio DRACOL LÍNEAS FÉRREAS, mediante contrato de obra n° 356 de 2013, según la licitación pública n° VJ-VE-LP-002- 2013 adjudicada mediante la RESOLUCIÓN N° 1022 del 25 de septiembre de 2013.

La interventoría del contrato en mención, está a cargo del Consorcio Interventoría Vías Férreas, mediante contrato n° 427 de 2013...

...

Frente a los avances de migración a trocha estándar en el corredor Bogotá-Belencito se informa que se hicieron intervenciones para garantizar su conectividad y mejoramiento de condiciones del corredor, a través del contrato de obra pública n° 356 de 2013, en el que **se previó que los 72 puntos críticos a intervenir tuvieran un diseño de plataforma en trocha estándar** (para prepararnos en caso de implementación de una trocha dual que permitiera migración a trocha estándar a largo plazo), pero con súper estructura en trocha yárdica.

...

...se informa que si bien el Ministerio de Transporte adelantó el estudio del cambio de trocha yárdica a trocha estándar y sus impactos en el transporte de carga de pasajeros realizado por el Consorcio EPYPSAARDANUY, **No se expidió una directriz en el sentido de modificar la trocha existente en los corredores férreos del país**, por las siguientes razones entre otras:

Hoy en día la ANI tienen en concesión dos corredores férreos, uno de los cuales (el de FENOCO contrato de concesión O-ATLA-00 99), con 190 km de longitud en un recorrido de topografía plana, moviliza aproximadamente 47 millones de toneladas de carbón hacia los puertos del atlántico, siendo una de las líneas de

trocha yárdica en el mundo más eficiente, sobre la cual se encuentra en construcción una segunda línea en la misma trocha yárdica para ampliar su capacidad. Cabe mencionar que pedir el cambio de trocha, incluso conllevaría a detrimento patrimonial y pérdida de regalías que genera la carga que por ella se moviliza.

...El sentido de esta intervención es aprovechar la infraestructura y súper estructura con que cuentan los corredores a cargo de la ANI, pues realizar el cambio total de trocha implica unos costos, para los cuales el Gobierno no cuenta con cupo fiscal. Así las cosas, con las intervenciones realizadas, se han permitido garantizar la conectividad del corredor que se había perdido por efecto de los daños causados en la ola invernal del 2010 y 2011.

De igual manera, se plantearon las obras ejecutadas sobre el corredor Bogotá-Belencito, corredor para el que un cambio de trocha implicaría incluso cambio en los radios de curvatura y pendientes, siendo necesario un estudio de ajustes geométricos.

... y en caso de Bogotá – Belencito, se tiene previsto iniciar en el mes de mayo de 2016 trenes de prueba para la carga de cemento con la Empresa Molsabana en el tramo Briseño – Bogotá, y se espera que antes de finalizar el año 2016 se tenga trenes de prueba con la empresa ARGOS, para la movilización del cemento en el tramo Belencito – Bogotá.

Por lo anterior, las inversiones realizadas, permitirán la reactivación de operación en los corredores férreos a cargo de la ANI, aprovechando la infraestructura y súper estructura existente.

Un cambio de trocha implicaría más costos y el Gobierno no cuenta con cupo fiscal, implicando incluso la necesidad de inversiones en nuevo material rodante y desaprovechando el que se tiene...”.

k) Respuesta dada por el Grupo de Desarrollo Intermodal del Ministerio de Transporte, en la que se informa lo siguiente, respecto a las gestiones que se han realizado con el propósito de efectuar la migración de trocha yárdica a trocha estándar del corredor férreo Bogotá - Belencito (fs. 505):

“...En desarrollo de sus funciones el Ministerio de Transporte contrató el Estudio de Viabilidad y Conveniencia del cambio de trocha yárdica a trocha estándar y sus impactos en el transporte de carga y pasajeros.

Para la estructuración de la política de planeación del país en sector de la infraestructura en el corto y mediano (dos décadas) el Gobierno Nacional realizó el Plan Maestro de Transporte Intermodal PMTI, que es una apuesta del Estado colombiano para organizar de forma eficiente y estratégica el crecimiento del

país, a través de una red de infraestructura que logre conectar a las ciudades, las regiones, las fronteras y los puertos **priorizando los proyectos que mayor impacto tendrán para el economía nacional.**

...

...en los 199 proyectos priorizados que conforman Plan Maestro de Transporte Intermodal PMTI **no quedó incluido el proyecto de cambio de trocha yárdica a estándar**".

l). CD que contiene copia íntegra del estudio de viabilidad y conveniencia del cambio de trocha yárdica a trocha estándar y sus impactos en el transporte de carga y pasajeros realizado por el Consorcio EPYPSAARDANUY (f. 507).

Desde ya se dirá que no se aprecia la vulneración por omisión del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna por no haberse hecho aún la migración de trocha angosta o yárdica a trocha estándar con el fin de que dicho servicio de transporte sea más competitivo e idóneo, ya que en la actualidad el corredor férreo Bogotá – Belencito que está diseñado en trocha angosta funciona de manera eficiente para carga como pasa a explicarse.

De acuerdo con las pruebas aportadas al plenario, el citado corredor férreo moviliza aproximadamente 47 millones de toneladas de carbón hacia los puertos del atlántico, "*siendo una de las líneas de trocha yárdica en el mundo más eficiente*", sobre la cual se encuentra en construcción una segunda línea en la misma trocha yárdica para ampliar su capacidad.

Además, el corredor férreo entre Bogotá y Belencito en su reactivación pasó la prueba a la que fue sometido, con un tren que transportó 204 toneladas de cemento, calculando que por el mismo pueden llegar a movilizarse hasta 600.000 toneladas al año.

Por otro lado, está acreditado que el Ministerio de Transporte fue el que contrató el estudio de "*viabilidad y conveniencia del cambio de trocha*

yárdica a trocha estándar y sus impactos en el transporte de carga y de pasajeros”.

El plan de migración **gradual** de trocha formulado por el Ministerio de Transporte fue socializado con la ANI y con todas las entidades que tienen dentro de sus funciones, el desarrollo, la formulación, la supervisión y/o la vigilancia del modo ferroviario en el país y con el fin de implementar dicho plan, la citada cartera publicó en su página web la resolución sin firma en el 2013, en la cual se adopta la trocha estándar para la red férrea nacional.

Luego, es evidente que el Gobierno Nacional a través de la citada cartera, ha venido adelantando acciones tendientes a mejorar las condiciones de accesibilidad del transporte férreo, con la contratación del “*Estudio de viabilidad y conveniencia del cambio de trocha yárdica a trocha estándar y sus impactos en el transportes de carga y de pasajeros*” y estudiando junto con la ANI la viabilidad de migración de trocha yárdica a trocha estándar, por medio de análisis técnicos al interior del sector, concluyendo que el cambio tiene que ser a largo plazo, ya que a corto y mediano plazo no es aconsejable por factores tales como el nivel de industrialización del país, las materias primas que se transportan por dicho medio (ej carbón y petróleo), la demanda esperada de carga y pasajeros, la rentabilidad económica y social, el eventual detrimento patrimonial, la falta de cupo fiscal, y la posible pérdida de regalías que genera la carga que por ella se moviliza, razón por la que no se incluyó dicho proyecto en el Plan de Desarrollo Nacional o en el Plan Maestro de Transporte Intermodal – PMTI.

De lo expuesto se puede concluir que la reactivación del corredor férreo Bogotá – Belencito ha permitido garantizar la conectividad que se había perdido por efecto de los daños causados por la ola invernal del 2010 y 2011, es decir, se está garantizando hoy en día la función básica de la infraestructura

ferroviaria que no es otra que permitir la integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, para el caso concreto unir los departamento de Cundinamarca y Boyacá.

Empero, también está acreditado que la ANI en el proceso de reparación de los puntos críticos del corredor Bogotá – Belencito, **incluyó en los términos de referencia la instrucción de intervenir los tramos afectados con el fin de que la plataforma de vía de dichos tramos sean mejorados y adaptados para implementar la trocha estándar cuando se requiera.**

También, en las pruebas se indica, frente a los avances de migración a trocha estándar en el corredor Bogotá- Belencito, que se hicieron intervenciones para garantizar su conectividad y mejoramiento de condiciones del corredor, a través del contrato de obra pública n° 356 de 2013, en el que **se previó que los 72 puntos críticos a intervenir tuvieran un diseño de plataforma en trocha estándar** (para prepararnos en caso de implementación de una trocha dual que permitiera migración a trocha estándar a largo plazo), pero con súper estructura en trocha yárdica (f. 483).

Luego, se puede concluir que las reparaciones hechas se realizaron de tal forma que la trocha existente se pueda adaptar a estándar cuando se requiera.

En este orden de ideas, se concluye que el Ministerio de Transporte y la ANI no solo rehabilitaron el corredor férreo Bogotá – Belencito, sino también garantizaron su reactivación de manera eficiente, con la visión además de buscar la modernización del sistema ferroviario con la implementación a largo plazo de la trocha estándar.

Por consiguiente, en este caso tampoco se aprecia que se esté vulnerando el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea

eficiente y oportuna por la supuesta omisión de migrar de trocha yárdica a estándar, comoquiera que la infraestructura ferroviaria está en uso y cumpliendo su objetivo de satisfacer necesidades colectivas (industriales y comerciales) con el transporte de carga (cemento, carbón, petróleo).

iii) El último cargo que formula el actor popular es que se viola el citado derecho colectivo por no haberse implementado aún en la región el metro ligero urbano regional o tren de cercanías.

Al respecto en el expediente reposa la Respuesta dada por la Gobernación de Boyacá el 28 de noviembre de 2014, en la que se informa que “...la RAPE se constituyó con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, así como el desarrollo regional, la inversión y la competitividad del territorio objeto de su competencia y el bienestar de sus habitantes”. Además, se comunica que dentro del lineamiento enfocado hacia la infraestructura de transporte “...se hará un especial énfasis en la generación y puesta en marcha de proyectos que articulen diferentes modos de transporte, donde la RAPE le apostará entre otras fórmulas a la administración, recuperación y ampliación de los corredores férreos”. Por último, afirma que el proyecto de ampliación de la red férrea departamental que pasa por Tunja, el puente de Boyacá y el municipio de Ventaquemada, “...será incluido en el marco de intervención de la RAPE, para lo cual formará parte activa del mismo configurando así un escenario de cooperación más sólido con miras a conseguir niveles óptimos e capacidad y competitividad regional” (fs. 54 a 55).

La Sala tampoco encuentra que se esté vulnerando el derecho al acceso a servicio público de manera eficiente y oportuna por no haberse implementado aún en la región el metro ligero urbano regional o tren de cercanías, ya que de conformidad con el artículo 83 de la Ley 336 de 1996, los entes territoriales y

empresas que deseen hacerlo **podrán** solicitar autorización para prestar el servicio público de transporte de personas o cosas, es decir no es un deber, es una opción que tienen.

Además, si bien no existe una propuesta concreta, es evidente el interés de implementar esa solución de transporte, lo cual requerirá una serie de trámites administrativos y presupuestales complejos y la acción popular no sería el mecanismo procedente para exigir la concreción de esa propuesta, máxime si en la actualidad los usuarios tienen a su alcance el servicio de transporte terrestre que es prestado por empresas de manera adecuada.

Por las razones expuestas se niegan las pretensiones de la demanda y se declara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del INVIAS ya que el corredor férreo Bogotá – Belencito no les fue entregado, y su administración y operación está a cargo de la ANI.

En mérito de lo expuesto, la Sala 2 de Decisión de Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. NEGAR las pretensiones de la demanda por las razones expuestas.

SEGUNDO. DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del INVIAS por lo expuesto.

Acción : Popular
Demandante : Procuraduría Provincial de Tunja y
Cristian Camilo Cuevas Castañeda
Demandado : Nación – Ministerio de Transporte,
INVIAS y ANI
Expediente : 15001-23-33-000-2015-00316-00

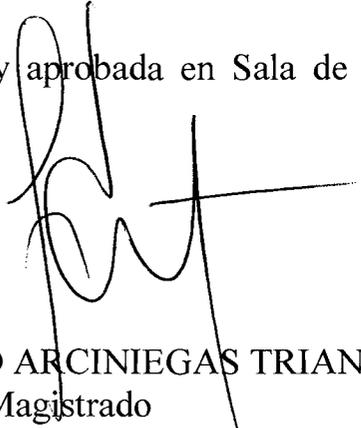
57

TERCERO. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo -Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

CUARTO. Ejecutoriada esta providencia, procédase al archivo del expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

Esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión No 2 de la fecha.



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 92 de hoy: 14 JUN 2019
EL SECRETARIO 