

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 25000234100020180036500**  
**Demandante: PEDRO GERMÁN GUZMÁN GUZMÁN Y OTROS**  
**Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS**  
**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E**  
**INTERESES COLECTIVOS**  
**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

Agotados los trámites procesales, la Sala profiere sentencia de primera instancia dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con el fin de resolver sobre la demanda instaurada por los señores Pedro Germán Guzmán Guzmán y Nelson Frey Salgado Junca contra el Ministerio de Transporte, el Municipio de Soacha y la Policía Nacional.

El actor popular solicitó el amparo de los derechos e intereses colectivos a la vida e integridad; a la integridad; a la igualdad; a la libre locomoción; al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la seguridad y salubridad públicas; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente<sup>1</sup>.

El Tribunal, mediante auto de 10 de abril de 2018, admitió la demanda y ordenó notificar a las demandadas, así como la vinculación del Municipio de Soacha y de la Policía Nacional.

---

<sup>1</sup> Derechos colectivos enunciados en el escrito de demanda

## 1. La demanda

El demandante formuló las siguientes pretensiones (Fl. 8 Cdo. No. 1):

*“1. Se amparen los derechos colectivos anteriormente expuestos anteriormente y de conformidad, las autoridades correspondientes procedan a garantizarnoslos (si) a los habitantes de Soacha de manera digna y en condiciones que aseguren su integridad personal y cualquier otro del mismo rango que se determine como violado.*

*2. Se ordene a las entidades involucradas a tomar las medidas necesarias de manera urgente, prioritaria y pertinente para dar cabal cumplimiento a la normatividad vigente respecto a los hechos, e intranquilidad ciudadana motivo de la presente acción.*

*3. Suspender la invasión del carril exclusivo de Transmilenio por parte de la Policía de Tránsito de Bogotá a la altura de Bosa hacia el Municipio de Soacha.*

*4. Suspender el contraflujo implementado en los planes éxodo y retorno por ser nocivo para la comunidad vulnerable del municipio de Soacha por no contar con puentes peatonales suficientes a lo largo de la Autopista en la jurisdicción del Municipio de Soacha.*

*5. Prohibir a la Policía de Tránsito de Cundinamarca que haga cierres viales en los cruces entre comunas del Municipio de Soacha y que manipulen los semáforos directamente o por interpuesta persona dentro del Municipio de Soacha.*

*6. Se autorice la expedición de fotocopias, a mi costa de la Sentencia de esta Acción Popular y de la contestación que al fallo produzca el accionado.”.*

Las anteriores pretensiones tienen fundamento en los siguientes **hechos**.

En atención a la situación caótica de movilidad de Soacha, el 23 de agosto de 2017 se radicó un derecho de petición ante el Ministerio de Transporte, mediante el cual se formularon las siguientes peticiones.

1. Se ordene, a quien corresponda, ordenar el cumplimiento de las señales que emiten los semáforos los 7 días de la semana, las 24 horas del día, para proteger la vida de los peatones y garantizar el libre tránsito entre comunas de quienes se movilizan en vehículo, tanto particular como público, sobre la Autopista Sur en el Municipio de Soacha. Lo anterior, por cuanto los fines de semana los semáforos se ponen en modo de intermitencia o se apagan, e

incluso se niega el paso en "verde" de quienes desean cruzar entre las comunas, obligando con ello a los habitantes de Soacha a salir del Municipio para realizar un retorno y poder pasar a la comuna que se encuentra al frente. Se supone que el fin de esta práctica es darle fluidez al tránsito automotor que sale e ingresa a Bogotá, D.C., pero se convierte en una forma de trasladar el trancón vehicular a otro sitio de la Autopista Sur.

2. Se prohíba a la Policía de Tránsito el cierre de los cruces entre comunas sobre la Autopista Sur, a la altura del Municipio de Soacha, pues dicha determinación ocurre en detrimento de los habitantes del municipio aludido y los coarta en su derecho a la libre locomoción y a la igualdad.
3. No se permita que la Policía de Tránsito obligue a los conductores a infringir las normas de tránsito haciéndolos circular cuando el semáforo está en "rojo" o negándoles el paso a otros, cuando este se encuentra en "verde".
4. Se suspenda de manera inmediata el contraflujo en los planes éxodo y retorno, para la protección de la vida e integridad de los habitantes del Municipio de Soacha, ya que dicha circunstancia ha causado múltiples accidentes por falta de señalización.
5. Se garantice el derecho a la libre locomoción, a la movilidad y a la igualdad de los habitantes del Municipio de Soacha, en relación con los transeúntes de paso que van y vienen por la Autopista Sur.
6. En cumplimiento del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, del 12 de febrero de 2008, se ordene la construcción de puentes peatonales, en especial, el Dorado, el Ático, Ducales y Compartir.

7. Se destine un porcentaje del recaudo de los peajes cercanos al Municipio de Soacha, con destino a dicha administración, para que ésta los invierta en el mantenimiento de la semaforización, el pago de agentes de tránsito, la señalización y la demarcación en la Autopista Sur.

En respuesta al escrito formulado en ejercicio del derecho de petición, el Ministerio de Transporte, mediante oficio No, 20174230349841, informó que, por competencia, el mencionado derecho de petición había sido remitido a la Alcaldía Municipal de Soacha y a la Agencia Nacional de Infraestructura.

Después de la respuesta anterior, el escrito en ejercicio del derecho de petición fue remitido, por competencia, a la Secretaría de Movilidad de Soacha; luego, a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y a la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Soacha; y, posteriormente, a la Secretaría de Movilidad de Bogotá. En este sentido, consideran vulnerado el ejercicio del derecho de petición, dado que ninguna de las entidades dio respuesta de fondo a lo solicitado.

Señalan que la Policía de Tránsito de Bogotá, a la altura de la Localidad de Bosa, Barrio el Apogeo, da vía libre a los vehículos para que utilicen el carril exclusivo de Transmilenio, situación irregular, teniendo en cuenta la exclusividad del carril, y que el Municipio de Soacha es el único responsable de la reparación y /o mantenimiento de las losas sobre este carril, y dicha práctica genera trancones en la calzada exclusiva de Transmilenio, perjudicando de manera directa a los usuarios del sistema masivo de transporte.

Así mismo, los fines de semana la Policía de Tránsito de Cundinamarca, en aplicación de sus planes éxodo y retorno sobre la Autopista Sur, cierra todos los cruces que existen en el municipio, que separan las comunas, obligando a los habitantes que tienen vehículos a salir del municipio para hacer el retorno.

Afirma que la Policía Nacional habilita un carril, tanto para salir como para entrar al Distrito Capital, como contraflujo, sin ninguna clase de socialización con la comunidad, ni señalización. Lo único que instalan son unos conos, pero no permiten que los vehículos transiten entre comunas ni tampoco hay puentes peatonales, lo que hace que las personas arriesguen su vida por cruzar la Autopista Sur.

Conforme a la respuesta dada al derecho de petición, por la Secretaría de Movilidad de Soacha, entre agosto de 2016 y octubre 2017 se presentaron 917 accidentes de tránsito focalizados en la Autopista Sur.

Sostiene la parte actora que el daño comercial y turístico en contra del Municipio de Soacha es irreparable, ya que en estas condiciones de cierre vial, ningún turista ingresa a degustar los platos típicos ni a conocer los atractivos turísticos.

## **2. Contestación de la demanda**

Por conducto de apoderado judicial, la Policía Nacional, el Municipio de Soacha y el Ministerio de Transporte, contestaron la demanda oportunamente.

### **2.1 Policía Nacional**

Mediante escrito presentado el 23 de abril de 2018, la Policía Nacional allegó la contestación de la demanda, con los siguientes argumentos (Fls. 60 a 62).

Sostiene que en la zona de la Autopista Sur y en todas las vías del país, en horas y circunstancias de necesidad o emergencia donde se congestione la vía, se hace necesaria la intervención de las autoridades para coadyuvar a que se efectúe la circulación vehicular lo más

ágilmente posible para satisfacer las necesidades de los usuarios de las mismas, así mismo para proteger y hacer respetar sus derechos.

Indica que la Policía Nacional, en su cuerpo especializado de Tránsito y Transporte, ejecuta acciones legalmente permitidas para cumplir con esta función, encargo o mandato constitucional o legal; por ende, se requiere de actividades como las que se pretende que se prohíban con esta demanda, sin tener en cuenta que dichas acciones se realizan para beneficiar a una mayoría de habitantes del territorio nacional, olvidando que prevalece el interés general sobre el particular.

Es así como los policías adscritos a Tránsito y Transporte, ejecutan estas restricciones, limitaciones, autorizaciones y cierres del tránsito vehicular en vías del municipio de Soacha, Cundinamarca, sobre la vía denominada Autopista Sur, pero dicha actividad se realiza en cumplimiento de un deber legal, ya que cuenta con todas las facultades otorgadas por la Ley 769 de 2002, Código de Tránsito y Transporte, en los artículos 3, 111 117, 118, y 119, respectivamente.

Adicionalmente, señala que la mayoría de accidentes de tránsito que se han presentado sobre esta vía son producto de la imprudencia, impericia y la falta de cuidado de los usuarios de las vías, y por la falta de respeto a las normas de tránsito, establecidas en la Ley 769 de 2002.

En virtud de los argumentos anteriores, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, pues señala que acceder a las mismas afectaría el tránsito vehicular de la zona, generando con ello afectaciones de superior impacto que las que expresan los demandantes.

## **2.2 Municipio de Soacha**

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues indica que el Municipio de Soacha, Secretaría de Movilidad, no tiene la competencia legal ni contractual para manejar el tránsito sobre la

Autopista Sur, por ser una vía del orden nacional, así como los cierres viales, el manejo de los semáforos y la utilización del carril exclusivo de Transmilenio, a fin de lograr la movilidad del corredor vial Bogotá-Fusa-Girardot. Esta competencia corresponde a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, Seccional Cundinamarca, de conformidad con la respuesta suministrada a los actores populares, como requisito de procedibilidad de este medio de control judicial.

Señala que para que haya legitimación en la causa por pasiva, es necesario que las obligaciones jurídicas sean exigibles respecto de quien se encuentra expresamente llamado por la ley o por el contrato a responder por ellas.

Así las cosas, para que la acción judicial se abra camino en términos de favorabilidad, es necesario que se advierta una coincidencia de derecho entre el titular de la obligación pretendida y el sujeto frente a quien dicha conducta se reclama, situación que no se da, en este caso, con respecto al Municipio de Soacha, Secretaría de Movilidad.

De otro lado, como argumentos de defensa, indica que el Municipio de Soacha, en cabeza del señor Alcalde y demás dependencias de la Administración Municipal, han salvaguardado los derechos fundamentales de los habitantes del Municipio y los derechos colectivos señalados en la demanda por el actor popular.

Señala que coadyuva a la pretensión tercera de la demanda, por cuanto la Secretaría de Movilidad de Soacha radicó ante la Policía Metropolitana de Tránsito de Bogotá un derecho de petición, identificado con el No. SM 529 de 2018, por medio del cual solicitó a su Comandante que prohíba de manera inmediata la circulación del tráfico mixto en la calzada exclusiva de Transmilenio Troncal NQS, a la altura del Terminal Satélite del Sur en la ciudad de Bogotá.

De otro lado, solicitó que se ordene a la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, que antes de planear y ejecutar las obras de desarrollo para el país, resuelva el problema de movilidad que se presenta en el Municipio de Soacha, por ser el corredor vial hacia el sur del territorio nacional, tomando en consideración que su población padece las incomodidades de las obras públicas que, sin duda, son para el beneficio de todos, pero no se piensa en la problemática que estas generan por no solucionar el “*cuello de botella*”, que en materia de movilidad se presenta entre el Distrito Capital, la Localidad de Bosa y el Municipio de Soacha, entidades territoriales que se encuentran conurbadas.

Así lo ha solicitado el Municipio de Soacha, en el marco de la acción popular instaurada por la Veeduría Ciudadana Horizontes Nuevos contra la ANI, a la que fue vinculado el Municipio de Soacha y que cursa en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Magistrado Ponente: Fredy Hernando Ibarra Martínez. PODEMOS VER EN DETALLE A QUÉ SE REFIERE ESTE ASUNTO? COINCIDE CON ESTA AP.

En dicha acción popular se pretende que el Gobierno Nacional, a través de la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, priorice este punto sobre la Autopista Sur, para ejecutar de manera urgente las obras que pongan fin al problema de movilidad, y una vez la movilidad en este sitio sea óptima, se realicen los demás proyectos de interés nacional que necesariamente afectan el Municipio de Soacha.

En esta acción popular, en cambio, se ventila todo lo que tiene que ver con las medidas que en materia de movilidad debe tomar la Policía Nacional, Dirección de Tránsito, para permitir la movilidad sobre la Autopista Sur, en comprensión del Municipio de Soacha, especialmente en fines de semana y "puentes", que tanto perjudican a la población soachuna.

### **2.3. Ministerio de Transporte**

En primer lugar, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Trajo a colación el Decreto 087 de 2011, mediante el cual se señalaron los objetivos que debe cumplir el Ministerio de Transporte, los cuales son, primordialmente, la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y la regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito.

Lo anterior, indica que frente a algunas de las pretensiones de la demanda a nivel territorial, se encuentra fuera del papel que como entidad reguladora del transporte puede desempeñar el Ministerio de Transporte.

De otro lado, señala que de conformidad con el artículo 11 de la Ley 105 de 1993, las vías del nivel nacional, esto es, las vías a cargo de la Nación a través del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, son aquellas que unen puntos territoriales en diferentes departamentos dentro del perímetro nacional; y consagra taxativamente, en el inciso segundo del literal a) del artículo señalado, que “*no hacen parte del servicio nacional las rutas departamentales, municipales, asociativas o metropolitanas*”, que es la vía que corresponde al presente caso.

Señala, además, que la Nación, desde el año 1967, no construye ni conserva carreteras nacionales, labor o actividad que desarrolló el Fondo Vial Nacional hasta el 31 de diciembre de 1993, cuando se reestructuró dicho Fondo como el Instituto Nacional de Vías.

Según lo señalado, afirma que el Ministerio de Transporte no tiene asignadas funciones de ejecución de obra pública en ninguna de sus variables ni a nivel preventivo ni a nivel constructivo. El Ministerio de Transporte es un órgano planificador, hacedor de políticas de transporte, actividad que fue asignada a órganos del nivel nacional y territorial, razón

por la cual cualquier eventualidad, como la que pretende endilgarse al Ministerio de Transporte, por presunta omisión en el mantenimiento de la infraestructura vial se sustrae al marco del ordenamiento administrativo que regula las competencias dentro del Sector Transporte, lo que, en consecuencia, genera una excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Transporte.

Señala que como los alcaldes son la primera autoridad administrativa de policía en el respectivo ente territorial, son estos los encargados de hacer cumplir las normas constitucionales y legales, entre las que se encuentran las correspondientes al control y vigilancia del espacio público municipal o distrital, así como las de salvaguarda de la vida e integridad de los habitantes de su territorio.

En cuanto a la operación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del país, y en especial la problemática general de Transmilenio en el Municipio de Soacha, hizo las siguientes consideraciones.

1. La autoridad de tránsito y transporte urbano de pasajeros en las ciudades y municipios del país está en cabeza del alcalde. Estos han delegado dichas funciones en las Secretarías de Tránsito y Transporte o de movilidad que, para el caso de Bogotá y Soacha, está en cabeza de las entidades del distrito y del municipio mencionados.
2. El control y planeación del SITM en Bogotá y Soacha ha sido asignado a la empresa Transmilenio S.A.,
3. La Ley 310 de 1996, que modificó la Ley 86 de 1989, definió las condiciones para la participación de la Nación en los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros; para tal efecto, en el artículo 2 se define la participación de la Nación en la cofinanciación de los proyectos de transporte masivo de pasajeros, con un porcentaje comprendido entre el 40% y el 70% del servicio de la deuda del proyecto,

sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos por parte de los municipios beneficiarios.

4. En el caso de la operación troncal, TRANSMILENIO S.A. concesionó la operación de la extensión de la NQS en Soacha durante los procesos de licitación de operación de la Fase II del Sistema; la alimentación quedó sujeta a los estudios y estructuración que adelantó dicho ente gestor, y aún no se ha iniciado el proceso licitatorio.

5. En el documento CONPES 3368 *“Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo- Seguimiento”*, el Ministerio de Transporte realizó el seguimiento a la ejecución de las obligaciones contractuales de los convenios de cofinanciación, suscritos por la Nación con las entidades territoriales para cofinanciar los proyectos de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo y de las políticas contenidas en los documentos Conpes y en la implementación del SITM, en lo que corresponde a la ejecución de las obras de infraestructura, pero la operación es responsabilidad de las autoridades y de los entes gestores locales.

Con respecto a la semaforización, se remonta al documento suministrado por el entonces Viceministro de Transporte, Doctor Alejandro Maya Martínez, en respuesta a la Proposición No. 42 sobre *“Los problemas económicos, sociales, de seguridad, movilidad y necesidades básicas insatisfechas, debido a la falta de atención del Gobierno Nacional en el Municipio de Soacha”*, de la Cámara de Representantes, así.

Mediante sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de fecha 16 de febrero de 2001, y por el Consejo de Estado, de 4 de mayo de 2001, se ordenó al Instituto Nacional de Vías la construcción de puentes peatonales en la carretera Girardot- Bogotá, Sector de Soacha.

Considerando que el Instituto Nacional de Vías cedió al entonces INCO, hoy Agencia Nacional de Infraestructura, la totalidad de los activos,

bienes, autorizaciones y demás funciones relacionadas con el Proyecto Vial “*Bosa- Granada- Girardot*”, en febrero de 2008 se integró al INCO al proceso de verificación de cumplimiento en el fallo de la acción popular.

En cumplimiento del mencionado fallo, la Agencia Nacional de Infraestructura suscribió con el Concesionario el Otrosí No. 23 al Contrato de Concesión No. GG-040-2004, mediante el cual el concesionario se obligó a ejecutar la instalación de seis cruces semaforizados en los puntos donde se proyectó la construcción de puentes peatonales, de acuerdo con lo establecido en el mismo fallo. Señaló que dichas obras temporales pretenden reducir la accidentalidad que se presenta sobre la vía concesionada, a lo largo del corredor vial que atraviesa el municipio de Soacha.

En consecuencia, mediante el Concesionario “*Concesión Autopista Bogotá- Girardot S.A.*”, Contrato de Concesión GG-040 de 2004, se instalaron los semáforos ubicados en las intersecciones localizadas dentro del corredor vial, a su paso por el Municipio de Soacha.

### **3. Audiencia de pacto de cumplimiento**

La Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento se llevó a cabo el día 29 de enero de 2019. La misma se declaró fallida, pues no se formuló proyecto de Pacto de Cumplimiento (Fl. 157 a 160).

### **4. Alegatos de conclusión**

Mediante providencia de 19 de marzo de 2019, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión (Fl. 344).

Revisado el expediente, se observa que los actores populares presentaron el escrito correspondiente el 2 de abril de 2019 (Fls. 346 a 352); en la misma fecha, allegaron en un folio una complementación de los alegatos (Fl. 358).

En los mencionados escritos, se reiteran los argumentos de la demanda y se adjuntan dos oficios con datos de los accidentes en la Autopista Sur en el Municipio de Soacha, en el periodo comprendido desde el 16 de agosto de 2016 al 17 de octubre de 2017, y entre los años 2017 a 2018. De otro lado, aportaron en medio magnético videos que muestran los accidentes de tránsito que se producen en la mencionada vía.

Se advierte, desde ahora, que las pruebas aportadas con los alegatos de conclusión, no serán tenidas en cuenta, pues de conformidad con el artículo 212 del C.P.A.C.A., esta no es la oportunidad procesal para incorporar nuevos medios de prueba.

Por su parte, el Ministerio de Transporte, allegó su escrito de alegatos de conclusión el 2 de abril de 2019 (Fls. 354 a 367).

La entidad mencionada, se ratificó en lo expresado en la contestación de la demanda e hizo énfasis en la excepción formulada de falta de legitimación en la causa por pasiva.

El Municipio de Soacha, presentó alegatos de conclusión el 3 de abril de 2019 (Fls. 369 a 371). En tal escrito, se reiteran los argumentos planteados en la contestación de la demanda.

## **5. Concepto del Ministerio Público**

Revisado el expediente, se observa que no obra dentro del mismo concepto emitido por dicha entidad.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Cuestión previa**

Aducen los demandantes que la demandada, esto es, el Ministerio de Transporte, incurre en violación de los “*derechos colectivos*” a la vida e integridad; a la igualdad; a la libre locomoción; al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

La Sala precisa que no emitirá pronunciamiento en relación con los derechos a la vida e integridad; a la igualdad; y a la libre locomoción, señalados por el actor como “*derechos colectivos*” presuntamente vulnerados por el Ministerio de Transporte, toda vez que la acción popular no es el medio judicial idóneo para la protección de los derechos fundamentales, si bien la protección de los derechos colectivos puede redundar en la salvaguarda de los derechos fundamentales.

En este sentido, cabe señalar que según el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, la acción popular es el medio procesal indicado para la protección de los derechos e intereses colectivos. Así mismo, que el objeto de la acción de que se trata es el de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible.

En este orden de ideas, el estudio de los derechos que se consideran vulnerados por la parte actora, se limitará, específicamente, a los derechos colectivos planteados en la demanda, esto es, se analizará el caso en concreto con respecto a **los derechos colectivos** al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Agotados los trámites inherentes a la acción impetrada, sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procederá a emitir el fallo correspondiente.

### **Competencia y planteamiento para la solución del caso**

Esta Corporación es competente para conocer en primera instancia de las acciones populares presentadas contra las entidades del orden nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 152, numeral 16, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para efectos de abordar el estudio del caso, la Sala desarrollará el siguiente orden. (i) Establecerá el problema jurídico por resolver y los alcances del análisis de la Sala, atendiendo al medio de control presentado por el actor. (ii) Resolverá sobre las excepciones propuestas. (iii) Analizará los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados o amenazados, desde una perspectiva normativa y jurisprudencial. Finalmente, (iv) examinará el caso concreto, a fin de establecer la existencia o no de amenaza o vulneración de los derechos invocados.

#### **1. El problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si el Ministerio de Transporte, el Municipio de Soacha y la Policía Nacional han vulnerado o amenazado los derechos colectivos invocados en la demanda, debido al despliegue de las siguientes actividades por parte de las entidades accionadas.

- 1) No poner en funcionamiento los semáforos todos los días de la semana, las veinticuatro (24) horas del día, en la Autopista Sur, tramo en el que dicha vía atraviesa al Municipio de Soacha. 2) Ordenar el cierre de los cruces entre comunas sobre la Autopista Sur a la altura

del Municipio de Soacha, durante los fines de semana y días de puente. 3) Ordenar el contraflujo durante los planes Éxodo y Retorno, sobre la misma vía. 4) Invadir la calzada de Transmilenio Troncal NQS a la altura del Terminal Satélite del Sur en la ciudad de Bogotá durante dichos planes.

Este conjunto de determinaciones, han conducido a un aislamiento sistemático de los habitantes del Municipio de Soacha, que los fines de semana y días de puente no pueden cruzar su municipio. Sin embargo, se aduce por las accionadas, que las medidas de desactivación de semáforos y cierre de cruces en los planes Éxodo y Retorno, que se desarrollan los fines de semana y días de puente, ha tenido como propósito facilitar la salida e ingreso de los habitantes de Bogotá, D.C., en las fechas mencionadas.

En caso de encontrar probada la vulneración o amenaza de los derechos colectivos, la Sala deberá determinar los mecanismos para hacer cesar la amenaza o la restitución de las cosas al estado anterior.

## **2. Decisión sobre las excepciones propuestas por las accionadas**

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

Tanto el Ministerio de Transporte como el Municipio de Soacha, alegaron la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Para resolver, la Sala advierte que de los artículos 9 y 14 de la Ley 472 de 1998, se desprende que la acción popular puede dirigirse contra quienes se considera que amenazan, violan o han violado el derecho o interés colectivo; basta, para efectos de esta acción, con que se señale la autoridad o el particular, en concreto, que está presuntamente violando o amenazando los derechos o intereses colectivos cuya protección se reclama.

La legitimación en la causa por pasiva alude a la aptitud que debe reunir una persona natural o jurídica, contra quien se dirige la demanda, para oponerse jurídicamente a las pretensiones que el demandante esgrime en su contra. En este sentido, no basta con ser objeto de demanda para concurrir legítimamente a un juicio, es imperioso estar debidamente legitimado para ello.

La legitimación en la causa por pasiva exige que la entidad en contra de la cual se dirige la demanda esté vinculada funcional o materialmente con los hechos que dan origen a la reclamación, lo cual no implica necesariamente la responsabilidad en la amenaza o vulneración del derecho colectivo, pero sí la existencia de un entorno funcional o material que vincula a la entidad respectiva con la eventual producción del daño de que se trata.

### **Ministerio de Transporte**

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues considera que de acuerdo con el Decreto 087 de 2011, los objetivos que debe cumplir el Ministerio de Transporte son, primordialmente, la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y la regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito.

De otro lado, señala que de conformidad con el artículo 11 de la Ley 105 de 1993, las vías del nivel nacional, esto es, las vías a cargo de la Nación a través del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, son aquellas que unen puntos territoriales en diferentes departamentos, dentro del perímetro nacional, y consagra taxativamente en el inciso segundo del literal a) del artículo señalado que “*no hacen parte del servicio nacional las rutas departamentales, municipales, asociativas o metropolitanas*”, que es la naturaleza a la que corresponde la vía objeto de análisis en este caso.

Señala, además, que la Nación desde el año 1967, no construye ni conserva carreteras nacionales, labor o actividad que desarrolló el Fondo Vial Nacional hasta el 31 de diciembre de 1993, cuando se reestructuró dicho Fondo como el Instituto Nacional de Vías.

Afirma que el Ministerio de Transporte no tiene asignadas funciones de ejecución de obra pública en ninguna de sus variables ni a nivel preventivo ni a nivel constructivo, en cuanto al Ministerio de Transporte es un órgano planificador, hacedor de políticas de transporte, actividad que fue asignada a órganos del nivel nacional y territorial, razón por la cual cualquier eventualidad, como la que pretende endilgarse al Ministerio de Transporte, por presunta omisión en el mantenimiento de la infraestructura vial se sustrae al marco del ordenamiento administrativo que regula las competencias dentro del sector transporte, lo que, en consecuencia, genera la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Transporte.

Señala que como los alcaldes son la primera autoridad administrativa de policía en el respectivo ente territorial, son los encargados de hacer cumplir las normas constitucionales y legales, entra las que se encuentran las correspondientes al control y vigilancia del espacio público municipal o distrital, así como la salvaguarda de la vida y la integridad de los habitantes de su territorio.

Para resolver la excepción, se tiene en cuenta lo siguiente.

De conformidad con el Decreto 087 de 2011 *“por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias.”*, artículo 2, es función del Ministerio de Transporte entre otras, la de *“orientar y coordinar conforme a lo establecido en el presente decreto y en las disposiciones vigentes, a las entidades adscritas y ejercer el control de tutela sobre las mismas.”*

En el artículo 4 de la misma normativa, se establece cuáles son las entidades que integran el sector transporte, a saber, el Ministerio de Transporte y las entidades adscritas: el Instituto Nacional de Vías, Invías; el Instituto Nacional de Concesiones, INCO (hoy Agencia Nacional de Infraestructura); la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil; y la Superintendencia de Puertos y Transporte.

En el presente caso, según el Oficio No. DT-CUN 5443 del 11 de febrero de 2019, allegado por el Instituto Nacional de Vías en cumplimiento de lo ordenado en la Audiencia de Pacto de Cumplimiento (Fl. 197), la semaforización de la Autopista Sur en su paso por la ciudad de Soacha, Cundinamarca, se encuentra a cargo de la Alcaldía de Soacha, que suscribió el Convenio Interadministrativo de Colaboración No. 007 del 31 de marzo de 2017 con la Agencia Nacional de Infraestructura, para la Operación de la red semafórica del Municipio de Soacha.

El Convenio Interadministrativo No. 007 de 2017, tiene como objeto la coordinación de esfuerzos humanos, técnicos, tecnológicos, logísticos y financieros para la entrega de una red semafórica al Municipio de Soacha (Fl. 199).

En este sentido, como la Agencia Nacional de Infraestructura es una entidad adscrita al Ministerio de Transporte, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4 del Decreto 087 de 2011, y tiene una relación directa con el objeto de esta acción popular, el Ministerio de Transporte, contrario a lo afirmado por su apoderado, no carece de legitimación en la causa por pasiva, pues este tiene entre sus funciones la de orientar y coordinar a las **entidades adscritas** y **ejercer el control de tutela** sobre las mismas.

Así mismo, compete al Ministerio de Transporte, según el artículo 2.9 del mismo Decreto: "*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 colectivo."*

Por lo expuesto, no prospera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio de Transporte.

### **Municipio de Soacha**

Fundamenta la excepción de la falta de legitimación en la causa por pasiva, en que el Municipio de Soacha, Secretaría de Movilidad, no tiene competencia legal ni contractual para manejar el tránsito sobre la Autopista Sur por cuanto se trata de una vía del orden nacional; y, de otro lado, los cierres viales, el manejo de los semáforos y la utilización del carril exclusivo de Transmilenio, a fin de lograr la movilidad del corredor vial Bogotá-Fusagasugá-Girardot, corresponde a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, Seccional Cundinamarca.

Para resolver sobre el particular, se considera.

Los siguientes aspectos deben ser analizados dentro de este medio de control; el primero de ellos corresponde a la semaforización en la Autopista Sur, a la altura del Municipio de Soacha; el segundo, se refiere al cierre de cruces entre comunas sobre la Autopista Sur, a la altura del mencionado municipio; en tercer lugar, la orden de contraflujo en los planes Éxodo y Retorno, sobre la misma vía; y, en cuarto orden, la invasión del carril de Transmilenio durante los referidos planes.

En este orden de ideas, con respecto al primero de los aspectos a tratar, la Sala considera que el Municipio de Soacha tiene legitimación en la causa por pasiva para actuar en el proceso de la referencia, toda vez que, conforme a lo señalado en el acápite anterior, la Alcaldía de Soacha suscribió el Convenio Interadministrativo No. 007 con la Agencia Nacional de Infraestructura, para la entrega al mencionado municipio de una red semafórica.

De otro lado, de acuerdo con lo señalado por el artículo 3 de la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010, los alcaldes, entre otros, son autoridades de tránsito. Por su parte, el artículo 6, inciso 5, de la misma norma establece que *"los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas."*; igualmente, que *"los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan."*

Concretamente, el Acuerdo No. 32 de 2014 *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO No. 36 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2012, "MEDIANTE EL CUAL SE CREA LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL MUNICIPIO DE SOACHA Y SE CONCEDEN UNAS ATRIBUCIONES" Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, expedido por el Concejo de Soacha, estableció las funciones de la Dirección Operativa de Tránsito y Transporte.

*"La Dirección Operativa de Tránsito y Transporte, como área vinculada a la secretaría de movilidad en cabeza del Director Operativo tiene como función realizar las siguientes actividades*

*(...)*

- Coordinar la elaboración de los estudios y las recomendaciones técnicas para la definición de las políticas en materia de ordenamiento del tránsito y seguridad vial en el Municipio de Soacha.*
- Formular las estrategias, planes y programas en materia de seguridad vial en el Municipio de Soacha, con el propósito de reducir la accidentalidad, la contaminación ambiental y promover el mejoramiento del tránsito.*
- Dar lineamientos en materia de control del tráfico y tránsito de vehículos y peatones.*

- *Adelantar los análisis estadísticos de las cifras de accidentalidad en el Municipio y proponer alternativas para su reducción.*
- *Proyectar los actos administrativos y demás documentos que se le asignen.*
- *Estudiar y emitir conceptos sobre los asuntos que se le encomienden.*
- *Revisar y estudiar las solicitudes y preparar los actos administrativos para firma de su jefe inmediato, tendientes a otorgar, negar, modificar, revocar, cancelar y declarar la caducidad de licencias sobre asignaciones de rutas y horarios para la prestación del servicio de transporte público terrestre municipal, en las modalidades de competencia en los municipios.*
- *Efectuar los estudios de solicitudes de habilitación de empresas en la jurisdicción de Soacha.*
- *Efectuar los estudios de costos para fijar tarifas de transporte terrestre urbano de pasajeros y mixto del Municipio.*
- *Revisar y estudiar las solicitudes de diverso orden y preparar los documentos del caso para la firma de su jefe inmediato, relacionados con el otorgamiento, negación, modificación o modificaciones de las tarjetas de operación para los vehículos de transporte Municipal de Soacha.*
- *Revisar y estudiar las solicitudes para autorizar la expedición de las licencias de conducción, registro inicial de automotores, trasposos, traslados de cuenta, duplicado de documentos, cambio de color, cambio de empresa, regrabaciones de motor, transformaciones y realización de los demás trámites autorizados por la normatividad legal vigente.*
- *Coordinar y controlar la operación, entre otros mecanismos de seguridad vial, la semaforización, señalización y demarcación que se realice en el Municipio de Soacha.*
- *Adelantar campañas pedagógicas de la seguridad vial.*
- *Desempeñar las demás funciones que le sean propias por la naturaleza de su cargo y/o las que le sean asignadas por su jefe inmediato”*

Conforme a la norma transcrita, el Municipio de Soacha tiene legitimación en la causa por pasiva, debido a que las funciones transcritas en los párrafos anteriores permiten advertir que dicha entidad, como autoridad de tránsito, tiene competencia para coordinar, regular y tomar medidas dentro de su comprensión territorial, por lo que resultaría contrario al marco de un medio de control como el presente excluirlo del debate, así como de las eventuales órdenes que se emitan.

Por lo expuesto, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Municipio de Soacha, no tiene vocación de prosperidad.

## **2.2 Inexistencia del daño causal**

El Ministerio de Transporte propuso la excepción de “*rompimiento*” del nexo causal, pues considera que analizada la demanda y la documentación aportada por el actor popular, queda demostrado que no hay una relación de causalidad entre los hechos presentados por este y el Ministerio de Transporte.

Considera que no se evidencia en la demanda argumento alguno que demuestre que el presunto daño o perjuicio que el actor reclama sea imputable al Ministerio de Transporte, pues no basta con afirmar que existe un daño especial, sino que, además, se debe probar el nexo de causalidad de manera técnica para determinar en qué consiste, de manera concreta y efectiva, la causa generadora del daño causado a los actores.

Para resolver, se considera lo siguiente.

En cuanto hace a los argumentos en que se fundamenta el Ministerio de Transporte, el planteamiento que se formula como excepción, corresponde, en realidad, a una razón de fondo, puesto que persigue

enervar las cuestiones sustantivas propuestas en la demanda, motivo por el cual será resuelto más adelante, al momento de determinar la eventual responsabilidad de las entidades accionadas.

### **3. Marco normativo y jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados**

Hechas las anteriores precisiones, la Sala procederá al análisis del marco normativo y jurisprudencial que rige los derechos colectivos presuntamente vulnerados, cuyo amparo se pidió en la demanda.

#### **3.1 3.1. El derecho o interés colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público.**

El derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, previsto en el literal d) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, fue consagrado con el objeto de proteger las zonas de uso público y de utilizarlas para el fin común, en aras de evitar que las mismas se destinen a usos particulares o indebidos con motivo de acciones u omisiones que impidan a la población, en general, gozar y usarlas libremente.

El artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 definió el concepto de espacio público en los siguientes términos:

*“Artículo 5º.- Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.*

*Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los*

*servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general , por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo. Adicionado un parágrafo Artículo 17 Ley 388 de 1997 Sobre incorporación de áreas públicas.”.*

Por su parte, el artículo 82 de la Constitución Política previó que “(...) *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (...)*”, por lo que corresponde al Estado, a través de las entidades y autoridades competentes, desplegar las actuaciones tendientes a garantizar que las zonas de uso público puedan ser utilizadas por la comunidad, en general, únicamente para el desarrollo de actividades inherentes al objeto y fin de cada zona, en orden a evitar que se efectúe un uso y destinación indebidos del espacio público.

Sobre el alcance del precitado derecho, la H. Corte Constitucional ha considerado lo siguiente.

*“(...) De este modo, la posibilidad de gozar del espacio público se eleva al rango de derecho colectivo específicamente consagrado en la Constitución, la cual exige al Estado velar por su protección y conservación impidiendo, entre otras cosas, (i.) la apropiación por parte de los particulares de un ámbito de acción que le pertenece a todos, (ii.) decisiones que restrinjan su destinación al uso común o excluyan a algunas personas del acceso a dicho espacio (iii.) la creación de privilegios a favor de los particulares en desmedro del interés general.*

*Así, la noción legal de espacio público que alude al "conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes, adquiere un remozado significado en el contexto de la Constitución de 1991. En efecto, no se limita a reconocer la*

*necesidad de planificar y organizar coherentemente el crecimiento de las ciudades, sino que refuerza y hace tangible una de las condiciones para la convivencia en una comunidad a través de la garantía de una infraestructura, un espacio destinado al uso común, que puede ser disfrutado por todos, sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguna persona o grupo de personas, y que se configura como el punto de encuentro de los habitantes de una ciudad o sector urbano determinado.*

*De otra parte, el concepto de espacio público también tiene importantes consecuencia respecto del régimen de propiedad privada que reconoce y garantiza el Ordenamiento Superior. Así, es posible que algunos elementos estructurales de inmuebles objeto de propiedad privada se integren naturalmente al espacio público urbano; en estos casos el dominio exclusivo que sobre un inmueble se le reconoce al propietario debe armonizarse con la protección del interés general que se expresa en el derecho de libre circulación y acceso a las áreas de tráfico vehicular y peatonal, a las zonas de recreación pública, a las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías etc. Las normas legales han precisado éstas y otras limitaciones al derecho de propiedad privada en aras de la preservación del espacio público.*

*(...)*

*Así, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público es su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad.*

*(...)*

*En este orden de ideas, el concepto de espacio público constituye una expresa limitación a la propiedad privada, en general, y a la propiedad horizontal, en especial, pues ésta es una forma de organización de la propiedad privada que tiene plena eficacia sólo en la medida en que las limitaciones a la libertad de circulación, y a otros derechos, generadas por los sistemas de cerramiento y control de ingreso que se desprenden de la figura jurídica de las Unidades Inmobiliarias Cerradas no invadan el espacio público ni excluyan de su goce a los habitantes que no pertenecen a dichas unidades.*

*(...).<sup>2</sup>.*

### **3.2. Derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas**

La jurisprudencia del Consejo de Estado señaló lo siguiente con respecto a este derecho colectivo, en la sentencia de 15 de mayo de 2014,

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-265 de 2002.

radicado 2010-00609-01(AP), Consejero Ponente Guillermo Vargas Ayala.

“(…)

*La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, en tanto que aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.*

*Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.*

1. *El ordenamiento nacional ha previsto un régimen de responsabilidad de los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios.*
2. *La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo:*

***“(…) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.”<sup>3</sup>***

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01.C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

**En este orden de ideas y dada la amplitud de su radio de acción, los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas “se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad”<sup>4</sup>. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva.” Destaca la Sala.**

Conforme a lo expuesto, el propósito de protección del derecho de que se trata tiene un ámbito preciso, a saber, la abstención de determinadas conductas que resulten contrarias de ese interés colectivo, así como el despliegue de conductas que aseguren las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y faciliten la convivencia pacífica de la sociedad.

### **3.3. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna**

Con respecto al derecho colectivo de Acceso a los Servicios Públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el Consejo de Estado ha definido el contenido y alcance del mismo en el siguiente sentido<sup>5</sup>.

***“El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos.***

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del (19) de abril de dos mil siete (2007). Radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP). Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ.

*Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos.*

*La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atender contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos” (Destaca la Sala).*

En el contexto señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup>, la prestación eficiente y oportuna de un servicio implica, **en cuanto a su acceso**, la capacidad de los miembros de la comunidad de convertirse en usuarios del servicio; y **en cuanto a la eficiencia y oportunidad del mismo**, consiste en la puesta a disposición del usuario de los recursos necesarios para el logro del propósito cuya respuesta, en su prestación, debe entenderse dentro de un periodo razonable y de modo permanente.

<sup>6</sup> Pueden consultarse entre otras, las siguientes sentencias del Consejo de Estado:

Sección Primera. Sentencia del nueve (9) de agosto de dos mil siete (2007). Radicación número: 25000-23-25-000-2004-00786-01(AP). Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.

Sección Primera. Sentencia del dieciséis (16) de junio de dos mil once (2011). Radicación número: 13001-23-31-000-2004-00104-01(AP). Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO.

Sección Primera. Sentencia del dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00797-01(AP). Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

Ahora bien, el artículo 365 de la Constitución establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y, en esa medida, se debe asegurar su prestación eficiente y oportuna a todos los habitantes del territorio colombiano. Dicha normativa establece, además, que la prestación de los servicios públicos pueda efectuarse por el Estado de forma directa o indirecta, por comunidades organizadas o por particulares. Sin embargo, la regulación, control y vigilancia de tales servicios siempre se mantiene a cargo del Estado.

### **3.4 Derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente.**

El derecho a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsible se encuentra previsto en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, y aunque no tiene una definición legal o constitucional, la jurisprudencia se ha encargado de acotar sus alcances:

*“(…) En el informe de ponencia sobre derechos colectivos, presentado por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero se afirmó “En verdad el ser humano tiene derecho a vivir libre de peligros y riesgos públicos, razón por la cual no debe estar expuesto, a sabiendas, a daños contingentes capaces de afectar su integridad personal o patrimonial.”<sup>7</sup>*

*A su vez el artículo 2° de la Ley 46 de 1988 que crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, define el desastre como “el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.”*

*De acuerdo con las anteriores definiciones, es posible concluir que la consagración legal de este derecho colectivo **pretende garantizar que la comunidad no esté expuesta a sufrir un daño grave originado en un fenómeno natural o por la acción del hombre en forma accidental, cuando estas circunstancias pueden ser evitadas.***

<sup>7</sup>Ponencia sobre derechos colectivos presentada por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero; Gaceta constitucional N° 58 de abril 24 de 1991, citada por Pedro Pablo Camargo en “Las Acciones Populares y de Grupo” p. 154.

*Para que proceda la protección de este derecho a través de la acción popular, **basta que una comunidad geográficamente determinada sea vulnerable a padecer un evento que tenga el carácter de catastrófico.***

***Tratándose de fenómenos naturales no es posible su neutralización como ocurre con los terremotos o erupciones volcánicas, pero en muchos casos si pueden evitarse o atenuarse sus efectos desastrosos disminuyendo la vulnerabilidad de la población, por ejemplo a través de obras civiles o traslados, etc. Si el origen de estos eventos se encuentra en la actividad humana y se conocen los riesgos de la labor, también es posible tomar las medidas de prevención necesarias para que no ocurran o en caso de suceder, se atenúen sus efectos.***

*Por ello es necesario concretar en la acción popular tanto el peligro potencial como la vulnerabilidad de la comunidad, para que el juez pueda definir de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado. Ello no es posible cuando se plantea en forma abstracta la posible ocurrencia de un desastre, como por ejemplo cuando genéricamente se señala la posibilidad de un terremoto pero sin precisar la vulnerabilidad de la zona.  
(...)."8.*

Como se colige de la jurisprudencia transcrita, el derecho e interés colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente busca que las comunidades no estén expuestas a daños o alteraciones en sus condiciones de vida ocasionados por la naturaleza o por el proceder accidental del ser humano cuando tales daños o alteraciones se pueden evitar.

### **3.5 Derecho colectivo de acceso de una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.**

La jurisprudencia ha entendido este derecho como aquella prerrogativa según la cual la comunidad puede acceder a instalaciones y organizaciones que procuren la salud, esto es, que las construcciones y edificaciones estén dispuestas para la prestación del servicio en condiciones adecuadas, que eviten a sus usuarios contraer

<sup>8</sup>Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 11 de junio de 2004, Consejera Ponente Dra. Ligia López Díaz, 2000-0285 (AP).

enfermedades o dar lugar a la generación de focos de contaminación o epidemia que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. Este derecho también comprende los elementos y servicios que se consideren indispensables para la creación y funcionamiento adecuado en la gestión de la salubridad pública. El Consejo de Estado<sup>9</sup>, se ha expresado sobre el particular, en los siguientes términos.

“(…)

***El derecho o interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, detenta un origen constitucional, pues en el artículo 88 alusivo a las acciones populares se indica el de la “salubridad” como derecho susceptible de protección a través de esta acción constitucional. Así mismo, en la lista enunciativa de derechos e intereses colectivos susceptibles de amparo a través de este instrumento, contenida en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se consagra de manera textual en su literal h.***

*“Este derecho comprendido en su dimensión colectiva, debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud. En este orden de ideas, puede pensarse en la estructura sanitaria y en especial hospitalaria, como típica manifestación del mismo.*

*“Sobre el concepto de “salubridad pública” ha sostenido esta Sección de manera coincidente con la Corte Constitucional:*

*“En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. De esta manera, se puede concluir que la salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.*

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2007, expediente No. 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP), M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

*Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados”<sup>10</sup>.*

*“De manera específica, sobre la relación de la salubridad pública con la infraestructura que debe garantizarse a la comunidad, ha sostenido esta Corporación:*

*“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.<sup>11</sup>*

*“Se observa así, que este específico derecho o interés colectivo no puede confundirse con la salud de la comunidad, toda vez que se refiere más bien a la posibilidad de esta de acceder a infraestructuras que sirvan para protegerla. Se verifica entonces una relación comunidad - bienes y/o comunidad - organización; de tal modo que solo se constatará la afectación a este derecho o interés colectivo, cuando se logre demostrar la imposibilidad de acceso a una infraestructura de servicios determinada; se insiste no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos.*

*“Si se hace referencia al acceso, se colige, que la garantía de este derecho o interés colectivo, se obtendrá a través de órdenes orientadas a acceder a infraestructuras de servicios.*

*“Finalmente, vale la pena relieves que algunos servicios públicos domiciliarios pueden encontrar relación con este derecho; baste pensar para ejemplificar esta afirmación en las necesidades que la comunidad tiene de acceder a infraestructuras de agua potable, alcantarillado o aseo, obteniendo de esta manera una respuesta*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.

*positiva frente a sus requerimientos de salud y evitando enfermedades”.*

El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, es un servicio a cargo del Estado cuyo fin es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que se enferman en un sitio y tiempo determinados. El derecho invocado, también hace alusión a la palabra infraestructura, la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública.

### **Estudio del caso**

Conforme a los hechos planteados en la demanda, la vulneración de los derechos colectivos previamente señalados, se presenta debido a cuatro situaciones, a saber: i) no poner en funcionamiento los semáforos todos los días de la semana, las veinticuatro (24) horas del día sobre la Autopista Sur en el Municipio de Soacha, especialmente cuando se llevan a cabo los planes Éxodo y Retorno los fines de semana y días de puente; ii) ordenar el cierre de cruces entre comunas sobre la Autopista Sur a la altura del Municipio de Soacha; iii) ordenar el contraflujo en los planes Éxodo y Retorno, sobre la misma vía; y 4) invadir la calzada de Transmilenio Troncal NQS a la altura del Terminal Satélite del Sur en la ciudad de Bogotá durante dichos planes.

Por su parte, la Policía Nacional y el Ministerio de Transporte solicitaron que se denegaran las pretensiones de la demanda, fundamentándose principalmente para ello en que no puede imputárseles responsabilidad por la vulneración de los derechos e intereses colectivos, toda vez que se ha actuado por dichas entidades conforme a la Constitución y a la Ley.

De otro lado, el Municipio de Soacha, con respecto a las pretensiones, indica que se atiene a lo que se pruebe en el proceso, hace una

manifestación concreta con respecto a la tercera pretensión, esto es, “suspender la invasión del carril exclusivo de Transmilenio por parte de la Policía de Tránsito de Bogotá a la altura Bosa hacia el Municipio de Soacha”, en el sentido de indicar que coadyuva la misma e informa que la Secretaría de Movilidad de Soacha radicó ante la Policía Metropolitana de Tránsito de Bogotá, un derecho de petición bajo el número SM 529 de 2018, mediante el cual solicitó al Coronel Rodolfo Carrero Villamil, que prohíba de manera inmediata la circulación del tráfico mixto en la calzada exclusiva de Transmilenio Troncal NQS a la altura del Terminal Satélite del Sur en la ciudad de Bogotá.

La Sala precisa que la resolución de los cargos formulados por los actores populares, se hará teniendo en cuenta los argumentos de defensa de las entidades accionadas, conforme al siguiente orden.

**i) La Autopista Sur a la altura de Soacha, como parte del perímetro de ese municipio**

La Ley 105 de 1993, “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo 11 cuáles son los perímetros del transporte de carretera.

**“ARTICULO 11. PERIMETROS DEL TRANSPORTE POR CARRETERA.** Constituyen perímetros para el transporte nacional, departamental y municipal, los siguientes:

a. El perímetro del transporte nacional comprende el territorio de la Nación. El servicio nacional está constituido por el conjunto de las rutas cuyo origen y destino estén localizadas en diferentes Departamentos dentro del perímetro Nacional. No hacen parte del servicio Nacional las rutas departamentales, municipales, asociativas o metropolitanas.

b. El perímetro del transporte Departamental comprende el territorio del Departamento. El servicio departamental está constituido consecuentemente por el conjunto de rutas cuyo origen y destino estén contenidos dentro del perímetro Departamental. No hacen

*parte del servicio Departamental las rutas municipales, asociativas o metropolitanas.*

**c. El perímetro del transporte Distrital y Municipal comprende las áreas urbanas**, suburbanas y rurales y los distritos territoriales indígenas de la respectiva jurisdicción.

*El transporte de pasajeros entre el Distrito Capital y los Municipios contiguos será organizado por las Autoridades de tránsito de los dos Municipios. Ellos de común acuerdo adjudicarán las rutas y su frecuencia.*

*Los buses que desde los Municipios contiguos ingresen al centro de la ciudad, utilizarán las vías troncales construidas especialmente para el transporte masivo a través de buses. Para el efecto tendrán que adaptarse a las condiciones exigidas para ese tipo de transporte en esas vías.” (Destacado por la Sala).*

De acuerdo con la norma transcrita, la Autopista Sur a la altura del Municipio de Soacha se encuentra comprendida dentro del perímetro del transporte municipal de Soacha, en la medida en que atraviesa el área urbana del municipio referido.

## **ii) Autoridades y organismos de Tránsito**

La Ley 769 de 2002, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.*”, establece cuáles son las autoridades y los organismos de tránsito.

**“ARTÍCULO 3o. AUTORIDADES DE TRÁNSITO.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

*El Ministro de Transporte.*

*Los Gobernadores y los Alcaldes.*

*Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.*

*La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.*

*Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.*

*La Superintendencia General de Puertos y Transporte.*

*Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5o de este artículo.*

*Los Agentes de Tránsito y Transporte.*

**ARTÍCULO 6o. ORGANISMOS DE TRÁNSITO.** *Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:*

- a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;*
- b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;*
- c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;*
- d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;*
- e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.*

**PARÁGRAFO 1o.** *En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.*

**PARÁGRAFO 3o.** *Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.*

**Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.**

*No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.” (Destacado por la Sala).*

Una lectura de las normas transcritas permite establecer el alcance de la competencia territorial de los organismos de transporte. Para el presente caso, la competencia en materia de regulación del tránsito sobre la Autopista Sur a la altura del Municipio de Soacha, le corresponde a la Secretaría de Movilidad de la mencionada entidad territorial.

Sin embargo, la misma disposición establece que los alcaldes de los municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de sus respectivas comprensiones territoriales. Lo que implica que, en principio, debe haber un nivel de coordinación entre el Municipio de Soacha y Bogotá D.C., para el manejo de la situación de que se trata.

## ii) **Semaforización del municipio de Soacha y cierre de vías**

La Ley 769 de 2002, citada en el acápite anterior, establece lo siguiente en cuanto hace a las señales de tránsito.

**“ARTÍCULO 111. PRELACIÓN DE LAS SEÑALES.** *La prelación entre las distintas señales de tránsito será la siguiente:*

*Señales y órdenes emitidas por los agentes de tránsito.*

*Señales transitorias.*

### **Semáforos.**

*Señales verticales.*

*Señales horizontales o demarcadas sobre la vía.*

*Las señales luminosas para ordenar la circulación son las siguientes:*

*Roja: Indica el deber de detenerse, sin pisar o invadir la raya inicial de la zona de cruce de peatones. Si ésta no se encuentra demarcada, se entenderá extendida a dos metros de distancia del semáforo. El giro a la derecha, cuando la luz está en rojo está permitido, respetando la prelación del peatón. La prohibición de este giro se indicará con señalización especial. Las autoridades de tránsito, en su jurisdicción, podrán autorizarlo.*

*Amarilla: Indica atención para un cambio de luces o señales y para que el cruce sea desalojado por los vehículos que se encuentran en él o se abstengan de ingresar en el cruce aun disponiendo de espacio para hacerlo. No debe iniciarse la marcha en luz amarilla, ni incrementarse la velocidad durante ese lapso.*

*No se debe ingresar en amarillo a la intersección y si un vehículo ya está en la intersección en luz amarilla mantendrá la prelación hasta culminar el cruce.*

*Verde: Significa vía libre*

**PARÁGRAFO 1o.** *En ciertas situaciones o en determinados horarios, las autoridades de tránsito, en su jurisdicción y mediante resolución motivada, podrán utilizar la intermitencia de la luz de los semáforos. Esta intermitencia se da en amarillo y en rojo. El amarillo se utilizará para las vías con prelación y el rojo*

*para todas las que acceden a éstas. La señal intermitente roja se asimila a una señal de PARE.*

**ARTÍCULO 119. JURISDICCIÓN Y FACULTADES. Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.”.**

*(Destacado de la Sala)*

De conformidad con las normas citadas se observa lo siguiente. Las señales y órdenes emitidas por los agentes de tránsito tienen prelación sobre los semáforos. Sin embargo, solamente las autoridades de tránsito, dentro de su comprensión territorial, pueden, de una parte, mediante resolución motivada, utilizar la intermitencia de la luz de los semáforos; y, por la otra, ordenar el cierre temporal de vías e impedir, limitar o restringir el tránsito.

En el presente caso, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, y según las manifestaciones hechas por el apoderado de la Policía Nacional en el escrito de contestación de la demanda y en la Audiencia de Pacto de Cumplimiento, es dicha entidad, en cabeza de la Dirección de Tránsito y Transporte, quien no solamente usa la intermitencia de la luz de los semáforos de la vía Autopista Sur a la altura del Municipio de Soacha, sino que manipula su funcionamiento durante los fines de semana; así como la que ordena el contraflujo y ocupación de la vía desde el sector de Bosa en Bogotá.

Según lo manifestó el apoderado de la Policía Nacional, la cantidad de vehículos que ingresan a Bogotá D.C., los fines de semana y puentes festivos, es de tal magnitud, que se hace necesaria la intervención de dicha entidad para agilizar la movilidad de los usuarios por la Autopista Sur. La afirmación anterior, encuentra fundamento en el documento allegado por la Policía Nacional, según el cual entre enero de 2017 y diciembre de 2018, se moviliza un promedio de 30.000 vehículos en los fines de semana con festivo (Fl. 314 a 323).

Sin embargo, la autoridad de tránsito competente para tomar las medidas necesarias con el fin de asegurar el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos durante el recorrido de la Autopista Sur a la altura del Municipio de Soacha es dicha entidad territorial y no la Policía Nacional, circunstancia que no excluye, desde luego, la coordinación que deba darse entre ambas.

En este contexto, se advierte que las acciones ejecutadas por el Municipio de Soacha, en el marco de la problemática que se estudia en la presente acción popular, han sido las siguientes.

I) Según se aprecia, a partir de los documentos allegados por las partes, el Municipio de Soacha suscribió con la Agencia Nacional de Infraestructura el Convenio Interadministrativo No. 007, que tuvo por objeto la entrega de seis (6) semáforos al mencionado municipio, con el fin de que estos fueran instalados en el tramo de la Autopista Sur, que atraviesa el municipio mencionado (Fls. 198 a 202).

II) De otro lado, como lo afirmó el Municipio de Soacha en la contestación de la demanda, dicha entidad territorial coadyuvó la tercera pretensión de la demanda, que consiste en suspender el tráfico mixto por la calzada exclusiva de Transmilenio a la altura de la terminal Satélite del Sur en la ciudad de Bogotá, los fines de semana y puentes festivos. En este sentido, el Municipio de Soacha radicó un derecho de petición ante la Policía Metropolitana de Tránsito de Bogotá D.C. Sin embargo, no reposa dentro del expediente la respuesta correspondiente.

Del mismo modo, se aprecian como elementos de prueba que obran en el expediente, las estadísticas de accidentalidad en la zona y los videos aportados por los actores populares en los que se observa la ocurrencia de accidentes de tránsito los fines de semana y puentes festivos en la Autopista Sur a la altura del municipio de Soacha así como las dificultades que presentan los peatones para movilizarse por dicha vía.

Este conjunto de elementos, permite apreciar que en relación con los habitantes del Municipio de Soacha se advierte la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, en particular, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público (artículo 4, literal d) Ley 472 de 1998) y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna (artículo 4, literal j), Ley 472 de 1998).

Las determinaciones tomadas por la Policía Nacional, consistentes en bloquear los semáforos sobre la Autopista Sur a la altura del Municipio de Soacha, así como las vías que atraviesan dicha entidad territorial y utilizar el carril de Transmilenio en forma mixta los fines de semana y los puentes festivos, se justifican por parte de dicha autoridad en la necesidad de lograr un tráfico ágil en relación con las personas que salen e ingresan a Bogotá D.C. en las fechas mencionadas en el marco de los planes Éxodo y Retorno.

Sin embargo, tal justificación tropieza con dos situaciones.

La primera de ellas, de orden legal, que ya fue enunciada más arriba, y que consiste en la falta de competencia de la Policía Nacional para adoptar en forma inconsulta las determinaciones a las que se ha hecho alusión, cuya atribución ha sido asignada por la ley al Alcalde del Municipio de Soacha. No obstante, cabe señalar que el marco legal aplicable (Ley 769 de 2002, artículo 6, parágrafo 3) establece la posibilidad de que los alcaldes de municipios vecinos o colindantes suscriban convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, "*dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan*". Lo anterior significa que en este contexto, los alcaldes de Bogotá, D.C. y Soacha, pueden suscribir los convenios que permitan encontrar una solución estructural a la problemática de que se trata, como más adelante pasará a indicarse.

La segunda de las situaciones enunciadas, se refiere a la ponderación de derechos que se realiza al tomar las determinaciones de limitación de derechos colectivos de los habitantes del Municipio de Soacha, cuya justificación se apoya en los derechos a la movilidad y a la circulación (fundamentales, no colectivos), de quienes los fines de semana y puentes festivos salen e ingresan a Bogotá D.C. Sin embargo, se encuentra suficientemente acreditado que la justificación aducida resulta desproporcionada para la situación que en esas fechas viven los habitantes de Soacha, particularmente porque se trata de una situación que han venido soportando desde hace varios años, y que de no contar con una solución de fondo a la problemática, esta se prolongará de manera indefinida.

Por los motivos expresados, se declarará la prosperidad de la primera pretensión incoada por los actores populares, en lo que tiene que ver con el amparo de los derechos colectivos.

De igual manera, se accederá a la segunda pretensión, en cuanto hace a la orden dirigida a las entidades accionadas, para que estas tomen las medidas necesarias que permitan dar cumplimiento a la normativa vigente en materia de tránsito y seguridad de los habitantes del Municipio de Soacha.

En este orden de ideas, cabe señalar que si bien Bogotá D.C. no fue accionada ni vinculada en el trámite de la presente acción popular, sí será vinculada mediante comunicación en los ordenamientos de la presente sentencia, debido a su relación con la problemática y con la solución correspondiente, pues como puede advertirse de los medios de prueba con los que se cuenta y de los hechos no controvertidos que se exponen en la demanda, la vulneración de derechos tiene explicación en la necesidad de agilizar el tránsito de vehículos que salen e ingresan a Bogotá D.C. los fines de semana y puentes festivos.

El artículo 34, inciso final, de la Ley 472 de 1998, dispone que en la sentencia el juez de la acción popular también comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, "*en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo*". Como la colaboración de Bogotá, D.C., es crucial para el logro de soluciones inmediatas y de fondo a la problemática expuesta, se comunicará a dicha entidad territorial para que colabore en el cumplimiento de los ordenamientos de la sentencia; en particular, adoptando medidas que minimicen el impacto sobre los habitantes de Soacha los fines de semana y puentes festivos, y para que coadyuve con el Ministerio de Transporte en el diseño y puesta en marcha de una solución de fondo al asunto que ha sido objeto de análisis.

Como ha venido siendo expresado, la Sala considera que deben darse una soluciones inmediatas y de fondo a la problemática descrita en la acción popular, y para ello ordenará a las autoridades lo siguiente.

1.A Bogotá D.C. y al Municipio de Soacha para que, conforme a lo previsto por Ley 769 de 2002, artículo 6, parágrafo 3), suscriban un convenio interadministrativo o renueven el ya existente para ejercer en forma conjunta las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, "*dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan*"; de modo tal que sean tenidos en cuenta, en la mayor medida posible, los derechos de los habitantes del Municipio de Soacha que se ven afectados los fines de semana y puentes festivos por el ingreso y salida de vehículos de Bogotá D.C. y los derechos de los habitantes de Bogotá D.C., que se movilizan en las fechas mencionadas.

2. Al Municipio de Soacha, en su condición de órgano de tránsito competente en la zona de la Autopista Sur a la altura del Municipio de Soacha para que a través de su Secretaría de Movilidad, coordine y controle la operación, entre otros mecanismos de seguridad vial, de la semaforización y señalización en la mencionada zona, especialmente,

los fines de semana y puentes festivos, con el propósito de reducir la accidentalidad; así mismo, para la adopción de los lineamientos que sean necesarios en materia de control del tráfico y tránsito de vehículos y peatones.

3. Al Municipio de Soacha para que de manera conjunta con la Policía Nacional, coordinen acciones que permitan, los fines de semana y puentes festivos, la movilidad de vehículos que salen e ingresan al Distrito Capital, así como la locomoción de los habitantes de Soacha por la Autopista Sur especialmente en los siguientes cruces: i) Ducales; ii) Kankun; iii) Altico o 3M; iv) El Dorado; y v) Tropezón, ubicaciones establecidas en el Convenio Interadministrativo No. 007 suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura y el Municipio de Soacha.

4. Al Ministerio de Transporte para que, en el marco de sus funciones, supervise la ejecución del Contrato de Concesión bajo el esquema de la APP No. 4 del 18 de octubre de 2016, concedente: Agencia Nacional de Infraestructura; Concesionario: VÍA 40 EXPRESS S.A.S. Esta última orden se estima necesaria por cuanto la construcción del tercer carril por la Autopista Sur a la Altura del Municipio de Soacha, entre otros objetos del contrato, se considera como una de las soluciones de fondo en la circulación de los vehículos que entran y salen de Bogotá los fines de semana y los puentes festivos. Así mismo, para que estudie la búsqueda de otras soluciones estructurales a la problemática planteada, como la construcción o concesión de una variante que evite el flujo vehicular por la Autopista Sur a la altura del Municipio de Soacha los fines de semana y puentes festivos de quienes ingresan y salen de Bogotá D.C., en el marco de los planes Éxodo y Retorno, conforme a los artículos 2.8 y 2.9 del Decreto 87 de 2011.

Se concederá a las autoridades señaladas anteriormente, un término de un (1) mes, contado a partir de la notificación del presente fallo, para que se convoque a una Mesa de Trabajo integrada por representantes de las

mismas y se realice un plan de acción conjunto que permita dar cumplimiento a las órdenes emitidas en este fallo.

Una vez se lleve a cabo la primera reunión, deberá allegarse al expediente un informe de las actividades programadas; posteriormente y de manera periódica, cada tres (3) meses deben allegarse informes que permitan evidenciar el cumplimiento de esta sentencia.

El Tribunal hará uso de los mecanismos previstos en la Ley 472 de 1998 para asegurar el cumplimiento de la presente decisión y podrá convocar a la mencionada Mesa de Trabajo con el fin de hacer seguimiento a sus actividades.

Con respecto a las pretensiones: tercera, cuarta y quinta de la demanda, no se accederá a las mismas, pues considera esta Sala de decisión que con las órdenes emitidas, se evita que se sigan vulnerando los derechos colectivos protegidos mediante esta acción popular.

## **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**PRIMERO.- NIÉGASE** la prosperidad de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio de Transporte y por el Municipio de Soacha.

**SEGUNDO.- DECLÁRASE** la **vulneración** de los derechos e intereses colectivos relativos a la seguridad y salubridad públicas y a la salubridad públicas y a la seguridad y prevención de desastres previsibles

técnicamente, por parte de la Policía Nacional; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.- EN CONSECUENCIA**, se dispone adelantar las siguientes acciones.

1. A Bogotá D.C. y al Municipio de Soacha para que, conforme a lo previsto por Ley 769 de 2002, artículo 6, parágrafo 3), suscriban un convenio interadministrativo o renueven el ya existente para ejercer en forma conjunta las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, "*dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.*"; de modo tal que sean tenidos en cuenta, en la mayor medida posible, los derechos de los habitantes del Municipio de Soacha que se ven afectados los fines de semana y puentes festivos por el ingreso y salida de vehículos de Bogotá D.C. y los derechos de los habitantes de Bogotá D.C., que se movilizan en las fechas mencionadas.

2. Al Municipio de Soacha, en su condición de órgano de tránsito competente en la zona de la Autopista Sur a la altura del Municipio de Soacha, para que a través de su Secretaría de Movilidad, coordine y controle la operación, entre otros mecanismos de seguridad vial, de la semaforización y señalización en la mencionada zona, especialmente, los fines de semana y puentes festivos, con el propósito de reducir la accidentalidad; así mismo, para la adopción de los lineamientos que sean necesarios en materia de control del tráfico y tránsito de vehículos y peatones.

3. Al Municipio de Soacha para que de manera conjunta con la Policía Nacional, coordinen acciones que permitan, los fines de semana y puentes festivos, la movilidad de vehículos que salen e ingresan al Distrito Capital, así como la locomoción de los habitantes de Soacha por la Autopista Sur especialmente en los siguientes cruces: i) Ducales; ii) Kankun; iii) Altico o 3M; iv) El Dorado; y v) Tropezón, ubicaciones

establecidas en el Convenio Interadministrativo No. 007 suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura y el Municipio de Soacha.

4. Al Ministerio de Transporte para que, en el marco de sus funciones, supervise la ejecución del Contrato de Concesión bajo el esquema de la APP No. 4 del 18 de octubre de 2016, concedente: Agencia Nacional de Infraestructura; Concesionario: VÍA 40 EXPRESS S.A.S. Esta última orden se estima necesaria por cuanto la construcción del tercer carril por la Autopista Sur a la Altura del Municipio de Soacha, entre otros objetos del contrato, se considera como una de las soluciones de fondo en la circulación de los vehículos que entran y salen de Bogotá los fines de semana y los puentes festivos. Así mismo, para que estudie la búsqueda de otras soluciones estructurales a la problemática planteada, como la construcción o concesión de una variante que evite el flujo vehicular por la Autopista Sur a la altura del Municipio de Soacha los fines de semana y puentes festivos de quienes ingresan y salen de Bogotá D.C., en el marco de los planes Éxodo y Retorno, conforme a los artículos 2.8 y 2.9 del Decreto 87 de 2011.

**CUARTO. CONCEDER** a las autoridades señaladas anteriormente, un término de un **(1) mes**, contado a partir de la notificación del presente fallo, para que se convoque a una Mesa de Trabajo integrada por representantes de las mismas y se realice un Plan de Acción Conjunto que permita dar cumplimiento a las órdenes emitidas en este fallo.

Una vez se lleve a cabo la primera reunión, en el término de **diez (10) días**, deberá allegarse, al expediente un informe de las actividades programadas; posteriormente y de manera periódica, **cada tres (3) meses** deben allegarse informes que permitan evidenciar el cumplimiento de esta sentencia.

**QUINTO.- NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**SEXTO.- COMUNÍQUESE** a Bogotá Distrito Capital, Secretaría de Movilidad, conforme al artículo 34, inciso final, de la Ley 472 de 1998.

**SÉPTIMO.-** En firme esta providencia, por Secretaría, **ENVÍESE** copia de la misma al Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998 y archívese el expediente, previas las constancias y anotaciones del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en Sala de la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

*Claudia Lozzi Moreno*  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado