



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo

Carrera 18 N° 20–34, Tercer Piso, Edificio Guerra, Tel. N°: (5) 2754780, Ext. 2066

Sincelejo, quince (15) de diciembre de dos mil catorce (2014)

POPULAR

RADICACIÓN No. **70001-33-31-004-2009-000146-00.**

DEMANDANTE: **JAVIER ALBERTO DONADO VERGARA**

DEMANDADO: **MUNICIPIO DE SINCELEJO, INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI, AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A.**

1. ASUNTO A TRATAR

Se procede a dictar sentencia en el MEDIO DE CONTROL POPULAR iniciada por JAVIER ALBERTO DONADO VERGARA contra el MUNICIPIO DE SINCELEJO, INVIAS

2. ANTECEDENTES

2.1 PRETENSIONES.

La parte actora persigue la protección de los derechos e intereses colectivos, centrando sus pretensiones en que se ordene al señor director de INVIAS y al señor Alcalde de la ciudad de Sincelejo, adelantar o promover obras de mantenimiento y restauración de las barandas de los puentes que se hacen mención en los hechos, al igual que la construcción del puente vehicular elevado que comunique la avenida el Zumbado con los barrios El Progreso, el Cocuelo, Villamadi, Uribe, Santa Cecilia, entre otros.

Así mismo, solicita que se coloquen varios resaltos o reductores de velocidad en esa área, debido a que esta es una vía lo suficientemente concurrida por peatones residentes en el sector.

No obstante a esto, implementar medidas de prevención vial, colocando señales de tránsito reglamentarias, preventivas e informativas en el sector con el propósito de que no sucedan más accidentes que lamentar.

2.2 HECHOS RELEVANTES.

Manifiesta el actor, que las entidades demandadas son instituciones de derecho público del orden Nacional y municipal respectivamente, con autonomía administrativa y financiera.

Afirma que dentro de sus funciones están la conservación y mantenimiento de las vías públicas, en especial la carrera 38 o troncal de occidente, vía nacional que comunica el interior del país con el resto de la Costa Atlántica y que actualmente no tiene baranda de seguridad en el puente ubicado en la terminal de transporte de las empresas de Rápido Ochoa y Transportes González.

Que la ausencia de un puente vehicular que sirva de intersección o cruce entre los barrios populares del Zumbado (carrera 19) con el Progreso, el Cocuelo, Villa Mady, Uribe Uribe, ya que tanto transeúntes como conductores tienen que atravesar la vía troncal o calle 38 bajo el continuo y abundante tráfico de vehículos de circulación nacional, incrementando los índices de accidentalidad.

Actualmente la vía hace parte de la troncal de occidente que va desde los puntos de Paraguachón en La Guajira hasta el puente de Rumichaca en la frontera con Ecuador, tramo vial que comunica los Departamentos del interior del país con la costa atlántica, y es ruta obligada de los vehículos de carga pesada que desde los puertos costeros se dirigen a las ciudades del centro y sur del territorio colombiano.

Manifiesta que existe una gráfica en el acápite de pruebas, más exactamente en el álbum fotográfico, donde se observa la intersección de la carrera 19 con la calle 38 esquina, un monumental trancón de vehículos y motocicletas, expuestos a un sin número de riesgos creados por la ausencia de un puente vehicular que también sirva para el desplazamiento de los peatones.

Afirma, que en el sector se nota la ausencia de reductores de velocidad que permitan una mayor seguridad de los usuarios del sistema vial.

2.3 FUNDAMENTOS DE DERECHO.



Se señalan como fundamentos jurídicos de la demanda los siguientes: Ley 472 de 1998, y demás normas sustantivas y procedimentales aplicables.

2.4 DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS.

El accionante considera que se han vulnerado los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad pública, la seguridad y prevención de los desastres técnicamente previsibles y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, consagrados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998, literal d), g), l) y m).

3. TRAMITE PROCESAL

3.1 ADMISIÓN DE LA DEMANDA.

Mediante auto de fecha 2 de marzo de 2007¹, se inadmitió la demanda y se ordenó a la parte demandante, que en un término de tres (3) días, contados a partir de la notificación de la providencia, para que subsanara el defecto cometido, so pena de ser rechazada la demanda, ya que no se podía apreciar cuales eran los derechos o intereses colectivos que se consideran amenazados o vulnerados.

Mediante auto de fecha 12 de marzo de 2007², se admitió la demanda y se ordenó notificar personalmente al representante legal del Municipio de Sincelejo, quien fue notificado el 7 de abril de 2011, con el poder aportado al expediente (fol. 37), y al Director General del Instituto Nacional de Vías - INVIAS, quien se entiende notificado por conducta concluyente, como obra a folio 56 del expediente.

3.2 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

3.2.1 CONTESTACIÓN MUNICIPIO DE SINCELEJO

¹ Folios 8 y 9.

² Folios 12 a 14

El municipio de Sincelejo en su calidad de accionado y por medio de apoderado dio respuesta a la demanda formulada manifestando que el primero, cuarto y el quinto hecho son ciertos. Frente al segundo y tercer hecho, que los pruebe la parte actora y el sexto y séptimo hecho, no compadecen con la realidad (fol. 33-36).

Con respecto a las pretensiones manifiesta que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda.

Señala como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, fundamentándola en que la petición de la construcción del puente no cuenta con asidero fáctico, técnico, ni científico que indique tal necesidad, pues en la actualidad se encuentra funcionando en dicha intersección un sistema de semáforos que controlan el tráfico tanto nacional como local, brindando la seguridad requerida.

Expresa que si bien es cierto lo que indica la parte actora en el hecho QUINTO, es así como el Instituto Nacional de Concesiones, entregó a la sociedad AUTOPISTA DE LA SABANA, en concesión la ejecución de los estudios, diseños definitivos, obras de rehabilitación y de construcción, la operación y mantenimiento de los tramos Montería- Cerete- La Ye y Sincelejo- Corozal en los Departamentos Córdoba y Sucre en virtud del CONTRATO DE CONCESIÓN No. 002 del 6 de marzo de 2007 por el termino de 19 años.

Igual manera manifiesta, que de conformidad con la ley 105 de 1993 y 409 de 1998, el INVIAS, celebra convenios inter administrativos para invertir en las carreteras que pasan por los municipios, razón por la cual, como quiera que el tramo de La Ye- Sincelejo, está dado en concesión la ejecución de los estudios, diseños definitivos, las obras de rehabilitación y de construcción, la operación y mantenimiento de los tramos Montería- Cerete- La Ye y Sincelejo- Corozal en los Departamentos Córdoba y Sucre en virtud del CONTRATO DE CONCESIÓN No. 002 del 6 de marzo de 2007 por el termino de 19 años, tal es el instituto es el obligado a construir las barandas del puente que se encuentra al frente a la estación de Rápido Ochoa y si es del caso la construcción del pedido puente en la intersección de la TRONCAL DE OCCIDENTE con la CARRERA 38. Como prueba se tiene el tramo que pasa por Sincelejo, interviniendo la troncal en el sector Sincelejito y llega a Corozal, otro que va de La Ye y pasa por Sincelejo,



interviniendo el sector del Maizal, vía que conduce a Tolú, convenio que aporporto como medio probatorio.

3.2.2 CONTESTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS

El Instituto Nacional de Vías - INVIAS, en su calidad de accionado y por medio de apoderado dio respuesta a la demanda formulada manifestando que el primero, y segundo hecho son ciertos. Frente al tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo hecho, no les consta y se atiene a lo que se pruebe dentro del proceso. (fol. 56-61).

Con respecto a las pretensiones manifiesta que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda.

Señala como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, en consideración de que no es INVIAS la entidad que está al frente de esta demanda motivo por el cual no debe asumir la responsabilidad, sino el ente Administrativo Municipal al que se ha hecho mención. Que es claro, lo que se pretende con esta acción se sale de la órbita de la responsabilidad de INVIAS, pues no resulta lógico pretender al momento de vincular al Instituto Nacional de Vías, que responda por los supuestos derechos colectivos vulnerados o amenazados a los que se hace referencia.

3.2.3 CONTESTACIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI

La Agencia Nacional de Infraestructura, en su calidad de accionado y por medio de apoderado dio respuesta a la demanda formulada manifestando que el primero, segundo, cuarto y quinto hecho, no constituye un hecho. Frente al tercero, sexto y séptimo hecho, no le consta y se atiene a lo que resulte probado en el plenario. (fol. 191).

Con respecto a las pretensiones manifiesta que en la notificación realizada a la Agencia, no se aportó proveído o decisión mediante la cual se ordenó la vinculación de la entidad como parte dentro del proceso, y señalo que se opone a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones elevadas por la parte

actora.

Señala como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que en las pretensiones de la acción popular, la legitimación en la causa por pasiva la tiene todo aquel que tenga la obligación legal y material de responder por una posible afectación en los derechos colectivos que se alegan se encuentran amenazados. En este sentido, debe relevarse que de los hechos de la demanda no puede avizorarse la forma en la cual la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI pudo haber vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados por la parte actora, y menos aún, cuando es claro que la obligación de construcción, señalización vial y ejecución del proyecto, normativamente por la característica del contrato de concesión y por el contrato N° 002 de 2007 reseñado, está en cabeza del correspondiente Concesionario que es Autopistas de la Sabana S.A.

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

Señala que hay una inexistencia de amenaza o vulneración a los derechos colectivos puesto que para que prospere la pretensión que el accionante invoque subjetivamente una situación, sino que se requiere que realmente se acredite la vulneración de las garantías colectivas.

De igual manera, destaca como excepción, la carga de la prueba corresponde a la parte demandante, ya que la parte actora es quien le corresponde probar los hechos en que funda sus pretensiones, que como se ha observado, en el presente caso no se encuentra atisbo siquiera que permita inferir de manera razonada que la Agencia Nacional de Infraestructura haya actuado de manera activa u omisa para generar el perjuicio alegado por el accionante.

3.2.4 CONTESTACIÓN DE LA EMPRESA AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A.

La Empresa Autopistas de la Sabana S.A., en su calidad de accionado y por medio de apoderado dio respuesta a la demanda formulada manifestando que el primero, segundo, cuarto, quinto y sexto hecho, no es un hecho. Frente al tercero, es parcialmente cierto y el séptimo hecho, manifiesta que técnicamente



no es viable, ni conveniente colocar resaltos o reductores de velocidad en el punto indicado por el demandante teniendo en cuenta que es una pendiente que amerita que el vehículo mantenga su impulso, pretender que el automotor disminuya su velocidad sería una maniobra de manejo peligrosa, además se encuentra ubicado el semáforo correspondiente. (fol. 268).

Con respecto a las pretensiones manifiesta que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por no asistirle al actor razón jurídica o fáctica para invocarlas.

Señala como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, en consideración de que la empresa Autopistas de la Sabana S.A. solo está obligada a ejecutar aquellas obras y actividades que expresamente señala el contrato de concesión No. 002 de 2007, por lo tanto, no es jurídicamente posible imponer cargas u obligaciones por fuera de esa relación contractual. Actualmente la vía cuenta con todos los elementos de señalización, medidas que garantizan la seguridad vial.

Señala que hay una inexistencia del hecho u omisión alegada por el actor e ineptitud e infundabilidad de la demanda, puesto que la vía mencionada, se encuentra debidamente señalizada y se encuentran instaladas las señales de tránsito tanto verticales como horizontales reglamentarias.

Resaltó que en el caso en concreto, en el presente proceso se tiene que el accionante no allego ningún elemento probatorio que permita demostrar idónea y efectivamente el daño, la amenaza o la vulneración a los derechos e intereses colectivos cuya protección invoca en la demanda.

3.3 AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.

Mediante auto de fecha 8 de noviembre de 2012³, se fijó fecha para pacto de cumplimiento el día 5 de febrero de 2013.

El día citado para la audiencia programada se realiza el pacto de cumplimiento, estando en presencia de la Dra. EVANGELINA CASTILLEJO DE SALES

³ Folio 119.

Procuradora Judicial Delegada, la Dra. VÍCTOR COTES RAMOS apoderado de INVIAS., el Dr. HERALDO PATERNINA PADILLA, apoderado del municipio de Sincelejo y el Dr. COLOMBO SALADEN. El despacho considera necesario analizar la vinculación de la Agencia Nacional de Infraestructura para que se haga parte dentro del proceso y fije su posición con relaciona los derechos colectivos que se dicen transgredidos, de esta forma se suspende la diligencia (fol. 140-141).

Mediante auto de 26 de febrero de 2013, se ordena la vinculación de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, y remitió el proceso por falta de competencia. (fol. 143-144)

Resuelta la competencia de este Despacho y una vez notificada la Agencia Nacional de Infraestructura, el 30 de octubre de 2014⁴, en el auto de fecha 29 de noviembre de 2013⁵, se ordena continuar con la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento para el día 18 de febrero de 2014. En dicha audiencia se dispone vincular al proceso a Autopistas de la Sabana S.A., y suspender la diligencia a fin de que Autopista de la Sabana S.A., concurra al proceso y conteste la demanda (fol. 257-258).

Notificada Autopistas de la Sabana, siendo contestada por dicha empresa, mediante auto de 8 de abril de 2014⁶, se fija fecha para audiencia de pacto de cumplimiento para el día 19 de junio de 2014.

Siendo la hora y fecha señaladas, se continuó con la Audiencia de Pacto de Cumplimiento, donde asistieron, la Dra. EVANGELINA CASTILLEJO DE SALES Procuradora Judicial Delegada, la Dra. ÁLVARO MONTES SEVILLA apoderado de INVIAS, el Dr. HERALDO PATERNINA PADILLA, apoderado del municipio de Sincelejo, el Dr. LEONARDO ANTONIO CASTAÑEDA CELIS, apoderado sustituto de la Agencia Nacional de Infraestructura y la Dra. PAOLA CRISTINA DE VOZ RODRÍGUEZ, apoderada de Autopistas de la Sabana S.A., donde se declara fallida la diligencia y se dispuso a continuar con la etapa siguiente del proceso (fol. 303-304).

3.4 AUTO DE PRUEBAS.

⁴ Folio 190.

⁵ Folio 209.

⁶ Folio 285.



Por auto de 21 de agosto de 2014, se abrió a pruebas el presente proceso, siendo practicadas en su totalidad las pruebas ordenadas. (fol. 316-317)

3.5 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Por auto de 7 de octubre de 2014, se corrió traslado común a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegatos de conclusión. (fol. 333)

3.5.1 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE INVIAS

El apoderado del INVIAS dentro del escrito de alegatos⁷, considera que no existe en el libelo de la demanda, ni en las pruebas anexadas a ellas, fundamentos fácticos, ni jurídicos que respalden la presunta vulneración de los derechos colectivos invocados por el accionante.

Manifiesta que en el transcurso del proceso no le asiste razón al accionante considerar que el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, perturbe los derechos colectivos al espacio público, a la seguridad personal, libertad de locomoción y la calidad de vida, ya que INVIAS ha actuado conforme a derecho y las normas que regulan la materia, es de anotar, que la vía objeto de la acción popular no está a cargo del Instituto Nacional de Vías, pues como podrá observarse, la vía a la que hace referencia el actor se encuentra dentro del perímetro urbano del Municipio de Sincelejo, por lo que el mantenimiento y señalización no corresponde a INVIAS.

Precisa que dentro del acervo probarlo no existe prueba suficiente para que se declare la responsabilidad patrimonial de INVIAS, y que las pretensiones de la parte actora se sustentan en simples afirmaciones, apreciaciones que no han sido probadas, cuando el actor debe probar el hecho o hechos en lo que fundamenta la responsabilidad de la administración, de este modo no es posible inferir ningún tipo de responsabilidad.

3.5.2 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO

⁷ Folios 342 a 345.

Manifiesta en su escrito⁸ esta entidad que como hecho notorio se puede observar que, en la intercepción de la carrera 19 con calle 38, existe una adecuada semaforización instalada por el municipio de Sincelejo a través de la Secretaria de Tránsito Municipal, lo que ha permitido que desde que se instalaron los semáforos no ha ocurrido ningún accidente que lamentar; de igual forma manifiesta que a la altura de los transportes de Rápido Ochoa la empresa autopistas de la sabana, ubicó vallas protectores a la altura del Box Cuolvert que cruza la avenida.

Ilustra que, para la calle 38 o actual carretera troncal, como obra macro más prioritaria, dentro de poco se iniciaran las obras de construcción de puentes elevados en la intercepción de la carrera 4 con calle 38 (sector Maizal), lo que permita un adecuado fluido vehicular en este sector y como he hecho notorio se pueden observar los lotes aledaños adquiridos, cercados con tela plástica de seguridad y disponibles para inicio de los trabajos de construcción de dichas obras.

Con respecto a la pretensión principal de la parte accionante, que consiste en la construcción de un puente en la intercepción de la carrera 19 (Calle el Zumbado) con la calle 38 (Carretera Troncal de Occidente) para efectos de reducir el índice de accidentes ocurridos en ese sector, se puede decir que en materia de inseguridad vial, se ha superado satisfactoriamente.

De igual manera con respecto a la problemática a la altura del puente ubicado en los Transportes de Rápido Ochoa, la Empresa Autopistas de la Sabana, como concesionaria de la Calle 38 o Carretera Troncal de Occidente, ubicó vallas protectoras a la altura del Box Cuolvert que cruza la avenida.

3.5.3 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LA ANI

Manifiesta la Agencia Nacional de Infraestructura en sus alegatos⁹se mantiene en la posición planteada en el escrito de contestación de la demanda, puesto que, de las resultas de la etapa probatoria se evidenció que dicha entidad ya sea por acción u omisión no ha vulnerado derecho y/o interés colectivo alguno.

⁸ Folios 346 a 348.

⁹ Folios 349 a 357.



Deja constancia que existe un contrato de Concesión No. 002 de 2007, proyecto vial Córdoba-Sucre, que por naturaleza legal del contrato, es claro que se encuentra en cabeza del concesionario en otras obligaciones, las de construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento del proyecto vial, aspecto sobre los cuales la entidad estatal concedente no tiene incidencia alguna, en primer lugar en virtud a su objeto y en segundo al alcance del contrato, en consecuencia, a partir de lo probado en el proceso se solicita declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no existe obligación legal, contractual, en cabeza de la Agencia Nacional de Infraestructura frente a la supuesta amenaza de los derechos colectivos invocados por el accionante, y que este se limitó a narrar unos hechos carentes de sustento probatorio, pues no aportó medios de convicción que den cuenta o fundamenten su dicho, imposibilitando al juzgador llegar al convencimiento de que lo deprecado se ajusta a derecho.

3.5.4 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE AUTOPISTAS DE LA SABANA.

Manifiesta el apoderado de dicha empresa en sus alegatos¹⁰, que el actor pretende que se adelante o promuevan obras de mantenimiento y restauración de las barandas de los puentes ubicados en el Terminal de Transporte Rápido Ochoa y Transportes Gonzáles, dicho puente no existe, puesto que existe es un BOX CUOLVERT construido para garantizar el paso de los cuerpos de agua por debajo de la vía, el cual se encuentra debidamente provisto con barandas de protección para evitar la caída de transeúntes en su paso por este.

De igual manera que el sector de inconformidad del actor, cuenta con toda la debida señalización de tránsito de acuerdo al manual de señalización de INVIAS, tanto horizontales como verticales, tal y como quedó demostrado en el expediente con los registros fotográficos que se allegaron con la contestación de la demanda y la prueba testimonial de los señores Salomón Niño y Luis Arrieta.

Respecto a la pretensión tendiente a construir un puente vehicular en la Avenida el Zumbado, se debe resaltar que esta es una vía perteneciente al Municipio de Sincelejo, en consecuencia es totalmente extraña al contrato celebrado entre el INCO hoy Agencia Nacional de Infraestructura y la Sociedad Autopistas de la

¹⁰ Folios 358 a 360

Sabana S.A.S, así las cosas no tiene ningún tipo de obligación con relación a ello.

Aunado lo anterior, se observa que dentro del expediente no existe ninguna prueba que demuestre que la empresa ha vulnerado derecho colectivo alguno, ya que el actor tan solo ha especulado respecto a la posible violación de un derecho colectivo por la ausencia de un puente vehicular y de los resaltos o reductores de velocidad en la zona indicada por este libelo demandatorio, de tal forma la parte actora incumplió con la carga procesal de la prueba.

Finalmente la entidad no tenía obligación de intervenir sobre el sector del que se duele el demandante, toda vez que ni siquiera se había suscrito el contrato de concesión al que se viene haciendo referencia, sin embargo, una vez se contrató se realizaron las labores de señalización necesarias para el normal funcionamiento del tráfico en esta zona tanto de vehículos como de peatones y que en la actualidad se continua adelantando de forma periódica trabajos de mantenimiento rutinarios sobre la vía.

4. CONSIDERACIONES

4.1 EXCEPCIONES DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

Previo a resolver el fondo del asunto, el Despacho analizará el mérito de las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva presentada por todos los demandados. En ese sentido hay que determinar cuál es el responsable del mantenimiento, señalización y control del tráfico, de tramos de carreteras nacionales concesionadas a su paso por zonas urbanas.

4.1.1 LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA EN LAS ACCIONES POPULARES

En sentencia del Consejo de Estado, se ha catalogado la legitimación en la causa de la siguiente forma:

*La legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina desde dos puntos de vista: de hecho y material. La **legitimación de hecho** es la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir **es una interrelación jurídica que nace de la***



imputación de una conducta en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio **la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda,** independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Por tanto todo legitimado de hecho no necesariamente estará legitimado materialmente, pues sólo lo están quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda.

En la legitimación en la causa material sólo se estudia si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente. En últimas la legitimación material en la causa o por activa o por pasiva es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado.¹¹

En sentencia posterior, ya en sede de una acción popular, la misma corporación manifestó que la indicación en la demanda de los presuntos responsables de la amenaza o vulneración que se aduce, no implica *per se* la existencia de responsabilidad pues ello es objeto de prueba que se analiza en la sentencia; de manera que la legitimación por pasiva no depende de la demostración de responsabilidad, sino que se entiende a partir de la imputación o relación que existe entre el demandado y los hechos o conductas referidos en una demanda o entre aquél y su participación real en la causa de tales hechos y conductas. Concluyendo la sentencia que la imputación entonces es la atribución de unos hechos o deberes a una persona o autoridad que se estima responsable de la ocurrencia de aquellos o del incumplimiento de éstos; se trata de un presupuesto de responsabilidad, uno de sus elementos, más no la responsabilidad misma.¹²

Afirma en otra sentencia el máximo tribunal de lo contencioso, en lo atinente a la legitimación por pasiva en la acción popular, que el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, refiere a las personas contra las cuales puede dirigirse la demanda, las cuales son aquellas determinadas o determinables de quienes provienen las acciones u omisiones lesivas de los derechos colectivos y responsables de su amenaza o vulneración, con total competencia y capacidad para cumplir las órdenes de protección y restablecimiento de los derechos conculcados.¹³

4.1.2 LA EXCEPCIÓN DE FALTA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA PROPUESTA POR INVIAS

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2005. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación: 63001-23-31-000-1996-04281-01(15648).

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia de 11 de octubre de 2006. Consejera Ponente: Martha Sofía Sanz Tobón. Radicado: 20001-23-31-000-2003-01273-01(AP)

¹³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia de 30 de abril de 2009. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación: 25000-23-27-000-2005-00381-01(AP).

Establecido dicho marco conceptual pasamos a verificar si las entidades tienen legitimidad dentro del presente proceso.

El INVIAS, manifiesta que la vía a la que hace referencia el actor se encuentra dentro del perímetro urbano del Municipio de Sincelejo, por lo que el mantenimiento y señalización no corresponde a INVIAS, que a su vez esta vía fue entregada en concesión a Autopistas de la Sabana por la Agencia Nacional de Infraestructura, y cedido dicho tramo a la mencionada concesionaria. (fol. 57-60)

El Decreto 2056 de 2003, en su artículo 2, establece las funciones del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, dentro de las que se encuentran, entre otras:

(...)

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

(...)

2.13 Definir las características técnicas de la demarcación y señalización de la infraestructura de transporte de su competencia, así como las normas que deberán aplicarse para su uso.

2.14 Ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo.

2.15 Controlar y evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo.

Es de observar que sus funciones están delimitadas a la infraestructura a su cargo, por lo que hay que establecer si los sitios donde se solicita una intervención vial se encuentran a cargo del INVIAS. Es así como en la demanda se solicita dicha intervención en el sitio ubicado en la Troncal de Occidente en el sector donde se encuentra "la terminal de transporte de Rápido Ochoa y Transportes González" y la intersección o cruce "entre los barrios populares del zumbado (carrera 19) con el progreso, el cocuelo, villa mady, Uribe", por la anterior queda entendido que las intersecciones de que habla el actor, hacen parte del paso urbano por Sincelejo de la Troncal de Occidente. (fol. 1)

El artículo 74 de Decreto 77 de 1987¹⁴, establece que el Fondo Vial Nacional¹⁵

¹⁴ Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios.

¹⁵ El Fondo Vial Nacional fue reestructurado como el Instituto Nacional de Vías, mediante el Decreto 2171 de 1992, en su artículo 52.



no podrá construir o conservar vías dentro del perímetro urbano de los municipios que sean capitales de departamento y su conservación y mantenimiento estará a cargo de la respectiva entidad territorial.

A folio 69 del expediente, aparece copia de un acta de entrega de vías del perímetro urbano municipio de Sincelejo, de fecha 12 de abril de 1998, suscrita por el Director Regional del Ministerio de Obras Públicas y Transporte y el Alcalde de Sincelejo, entre otros, donde se hace entrega al municipio de Sincelejo de los tramos de vías nacionales que están dentro del perímetro urbano en cumplimiento al Decreto 77 de 15 de enero de 1987.

Por otro lado, a folio 70 a 72 del plenario, se encuentra copia del *"CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ENTRE EL MUNICIPIO DE SINCELEJO Y EL INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO PARA LA REHABILITACIÓN, MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN DE LA DOBLE CALZADA PASO URBANO POR SINCELEJO"*

Dentro de dicho convenio se manifiesta que el INCO celebró con la firma Autopistas de la Sabanas S.A., el contrato de concesión Nº 002 de 2007, denominado Concesión Vial Córdoba – Sucre, que dentro de sus alcances se encuentran el diseño, obras, mantenimiento, operación y administración vial de algunos sectores correspondientes a la red vial municipal de Sincelejo. Continúa diciéndose en dicho convenio que como se trata de una vía que no hace parte de la infraestructura vial de la Nación, se debe hacer entrega temporal de la misma por parte del municipio para llevar a cabo las obras de rehabilitación de la calzada existente incluyendo la doble calzada que constituye el paso urbano por la ciudad de Sincelejo.

Como se observa el INVIAS, desde la fecha de entrega al municipio de Sincelejo del paso urbano de la Troncal de Occidente por dicho municipio, dejó de tener a su cargo dicho tramo vial, estando en cabeza del municipio, su rehabilitación, mantenimiento y señalización, por lo tanto, el INVIAS, al no tener a su cargo la mencionada infraestructura, no está legitimado para ser parte demandada dentro del presente proceso al no estar posibilitado de inferir en lo concerniente al mencionado tramo vial, estando a cargo de la misma el municipio de Sincelejo, el INCO y la empresa encargada del a concesión. Ante lo anterior, la excepción propuesta prospera.

4.1.3 LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA PROPUESTA POR EL MUNICIPIO DE SINCELEJO

El municipio de Sincelejo, señala como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, fundamentándola en que la petición de la construcción del puente no cuenta con asidero fáctico, técnico, ni científico que indique tal necesidad, pues en la actualidad se encuentra funcionando en dicha intersección un sistema de semáforos que controlan el tráfico tanto nacional como local, brindando la seguridad requerida. Expresa que el INCO entregó a Autopistas de la Sabana en concesión el tramo vial, quedando dicho instituto a construir las obras solicitadas. (fol. 34-35)

Con respecto a los fundamentos planteados por el municipio de Sincelejo, se debe anotar que los mismos, no puede ser considerados como fundamento para la excepción propuesta siendo, más bien, el medio de defensa que tiene el municipio con respecto a las pretensiones de la demanda; en ellos no se ataca la relación que tenga el municipio demandado con las pretensiones.

Aunado a lo anterior, ya se observó en el punto anterior que el tramo donde se encuentran las intersecciones donde se solicita la intersección, le fueron entregadas por parte del Ministerio de Obras Públicas al municipio en mención.

Si bien existe un convenio interadministrativo, suscrito entre el INCO y el municipio, donde se entrega temporalmente la administración de la vía al primero, en ese mismo convenio se estipula dentro de las obligaciones del municipio la de realizar todas las demás actividades de su competencia que se consideren necesarias para el cumplimiento del objeto del convenio¹⁶. Quiere esto decir que la suscripción de dicho convenio, no lo sustrae de sus funciones constitucionales y legales, dentro de las que se encuentran la regulación del transporte urbano, conforme el decreto 80 de 1987. Esta excepción no prospera.

4.1.4 LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA PROPUESTA POR LA ANI

¹⁶ Folio 71



Por su parte la Agencia Nacional de Infraestructura alega que la mencionada vía fue entregada en concesión a Autopistas de la Sabana, enumera las funciones que dicho ente tiene, concluyendo que en ellos no se encuentra la del mantenimiento y reparación de las vías siendo competencia de hacerlo las empresas que se les otorga la concesión, que sus funciones se limitan a planeación, estructuración y adjudicación de las concesiones.

La Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, tiene establecida sus funciones en el artículo 4 del Decreto 4165 de 2011, dentro de los que se encuentra, entre otros:

1. Identificar, evaluar la viabilidad y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados.

2. Planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública y de los servicios conexos o relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional.

(...)

7. Identificar y proponer, como resultado del análisis de viabilidad técnica, económica, financiera y legal, las modificaciones requeridas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con la finalidad de asegurar condiciones apropiadas para el desarrollo de los mismos.

(...)

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

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

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

Si bien a la mencionada entidad no le corresponde el mantenimiento y construcción de la vía concesionada, sí hace una labor de planeación, evaluación, seguimiento y análisis de las obras concesionadas, no solo para estructurar los contratos de concesión, sino para hacer posibles modificaciones a los mismos. De igual forma, supervisa y evalúa el cumplimiento de normas técnicas y los niveles de servicio y demás obligaciones. Por lo dicho, la entidad no está desligada completamente de las pretensiones pues hace parte del sistema encargado de administrar las vías concesionadas, debiendo entonces hacer un análisis de

fondo sobre si existe responsabilidad en los hechos materia de litigio. Por lo anterior, la excepción propuesta no prospera.

4.1.5 LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA PROPUESTA POR AUTOPISTAS DE LA SABANA

Por último Autopistas de la Sabana, alega que las obras que solicita ser construidas dentro de la acción popular no se encuentran incluidas como obra a ejecutar dentro del contrato de concesión, por lo que no podría realizarlas.

Dicha entidad es la directamente encargada de las administración de la vía concesionada, dentro de la que se encuentra el tramo motivo de querella, por lo tanto las aseveraciones hechas por la empresa demandada, deben ser definidas al momento de decidir el fondo del asunto, pues más que fundamentos de esta excepción, constituyen el medio de defensa contra las pretensiones del demandante. Por lo anterior, la excepción no prospera.

4.2 PROBLEMA JURÍDICO

Atendiendo los hechos planteados en la demanda este Despacho encuentra que las preguntas que surgen de los mismos es el determinar si vulnera los derechos colectivos conculcados por partes de los demandados, por no realizar obras de mantenimiento y restauración de las barandas de los puentes en la troncal de occidente en el sector donde se encuentra ubicados los transportes de Rápido Ochoa, al igual por la no construcción del puente vehicular elevado en la intersección entre la carretera troncal de occidente y la avenida el Zumbado con los barrios El Progreso, el Cocuelo, Villamadi, Uribe, Santa Cecilia, entre otros

Una vez resuelto el interrogante en mención hay que establecer los elementos de cada uno de los derechos colectivos presuntamente amenazados, como es posible determinar que se encuentren afectados por la no construcción de una obra vial específica y, por último, determinar si en el caso concreto se encuentran realizadas las acciones necesarias para mitigar una posible afectación a los derechos presuntamente conculcados.

4.3 FUNDAMENTOS NORMATIVOS



4.3.1 CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES POPULARES

Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, son los mecanismos procesales diseñados para la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando éstos actúan en desarrollo o en cumplimiento de funciones administrativas. Los derechos e intereses colectivos susceptibles de estas acciones son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 que son:

- a). El Goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.
- b). La moralidad administrativa
- c). La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración, o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.
- d). El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público
- e). La defensa del patrimonio público
- f). La defensa del patrimonio cultural de la nación
- g). La seguridad y salubridad pública
- h). El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública
- i). La libre competencia económica
- j). El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna
- k). La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos.
- l). El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

m). La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

n). Los derechos de los consumidores y usuarios.

Ahora bien, de los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la Ley 472 de 1998, se extraen las principales características de las acciones populares como son:

1. **Su finalidad:** es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva, entendidos éstos como los “derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas”.

2. **Procedencia:** proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.

3. **Tramitación:** su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales.

4. **Ejercicio:** Se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

5. **Titularidad:** la titularidad para su ejercicio, como lo indica su nombre, corresponde a su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

La Corte Constitucional por su parte, respecto a la naturaleza y finalidad de la acción popular, ha dicho que:

Esta acción, aunque esté prevista para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar derechos de similar naturaleza, siempre que estos sean definidos por la ley conforme a la constitución y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones, por sustanciales razones de lógica y seguridad jurídica.



De manera que la misma pueda ser ejercida contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y, por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas, atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales.¹⁷

4.3.2 EL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO

En relación con el derecho colectivo al “goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público”, comprendido en el literal d) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, es conveniente señalar, en primer lugar, que el concepto jurídico de espacio público encuentra consagración y regulación positiva, entre otros cuerpos normativos, en la Constitución Política (artículo 82), en el Código Civil (artículo 674), en la Ley 9 de 1989 (artículo 5) y en el Decreto Reglamentario No. 1504 de 1998 (artículo 3), en los cuales se lo relaciona como un conjunto integrado por bienes de propiedad pública y por elementos de propiedad particular, en el cual, en atención a su naturaleza, uso o afectación, tiene interés la colectividad en general para la satisfacción de sus necesidades comunes.

Se tiene que conforme a lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, se entiende 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

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia de tutela No. T-528/92 de septiembre 18 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz.

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.

Por su parte, el artículo 82 de la Constitución Política exige del Estado el deber de *"velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular."*

Así mismo, el derecho al goce del espacio público reviste el carácter de derecho colectivo como lo señala el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, razón por la cual es susceptible de protegerse por vía de acción popular, lo que significa que cualquier persona, perteneciente a un grupo o una comunidad, puede acudir ante los Jueces para exigir su defensa, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.

Sin embargo, para que pueda darse la vulneración del derecho al goce del espacio público debe estar afectado uno de los elementos comprendido dentro de los bienes de uso público relacionados en el artículo 5 de la ley 9 de 1989 esto es, calles, plazas, caminos, ríos y circulación tanto peatonal como vehicular. Se debe tratar, entonces, de un bien de uso público.¹⁸

4.3.3 DERECHO A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICA

En cuanto a la seguridad pública, se tiene que es:

(...) uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivos del orden público y, por tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía. En la doctrina se le delimita como la ausencia de riesgos de accidentes, como la prevención de accidentes de diversos tipos y de flagelos humanos y naturales, v.g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado. Viene prevista como un derecho colectivo.¹⁹

Frente al derecho a la salubridad pública como obligación del Estado que propende por el aseguramiento de las condiciones mínimas, para el cabal

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia de 6 de octubre de 2005. Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Radicado: 52001 2331 000 2003 00456 01

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia de 22 de enero de 2009. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicado: 19001-23-31-000-2005-00988-01(AP).



desarrollo de la vida en comunidad, garantizando la salud de quienes la conforman, debe puntualizarse lo siguiente:

(...) Este derecho colectivo está ligado 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 un determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y tranquilidad de la colectividad y, en general, que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.²⁰

4.3.4 LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES TÉCNICAMENTE PREVISIBLES

Con respecto a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, el Consejo de Estado ha manifestado que como derecho colectivo le impone al Estado la obligación de defender y proteger el patrimonio común y público así como a todos los residentes en el país frente a posibles o inminentes alteraciones, daños graves, o significativa desestabilización de las condiciones normales de vida causadas por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva.²¹

4.3.5 LA REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS, DE MANERA ORDENADA Y, DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado este derecho implica *"la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo"*²².

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia de 5 de octubre de 2009. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicado: 15001-23-31-000-2004-00970-01(AP).

²¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia del 22 de enero de 2009. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicado: 68001-23-15-000-2003-00521-01(AP)

²² CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de 6 de marzo de 2008. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Radicado: AP-2005-00901.

La misma Corporación expresó posteriormente que *"la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes es un derecho e interés colectivo que implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo"*²³.

El mismo órgano de cierre manifestó con respecto la apreciación de ese derecho que enmarca tanto el respeto y materialización del principio de la función social y ecológica de la propiedad, como la protección de los ecosistemas, del espacio público y del patrimonio histórico, arquitectónico, cultural y paisajístico de la comunidad; lo mismo que la garantía de una regulación de los usos del suelo que asegure la realización de la infraestructura, las viviendas, los equipamientos y servicios necesarios para procurar una calidad de vida adecuada a la colectividad e impulsar un desarrollo económico sostenible. El crecimiento ordenado de la urbe, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la prevención de riesgos y desastres y la conservación de los suelos con vocación agrícola son también, entre otros, objetivos que persigue esta legislación.²⁴

Continúa diciendo nuestro órgano de cierre que pese a su notoria amplitud, sus fronteras deben ser acotadas; so pena de caer en la vacuidad conceptual o en una indeterminación que solo puede restar fuerza y consistencia a este importante derecho. De aquí que no cualquier actuación que presente alguna relación con un bien inmueble o que tenga lugar en el espacio urbano o rural que disciplinan las normas urbanísticas pueda calificarse como atentatoria del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes; será indispensable, para que se configure una transgresión susceptible de amparo por el juez de acción popular, que de la acción u omisión imputada se derive la vulneración o amenaza de alguno de los bienes jurídicos tutelados con su consagración.²⁵

²³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia de 19 de noviembre de 2009. Consejero Ponente: Rafael Ostau de Lafont Pianeta. Radicación. No. 17001 2331 000 2004 01492 01.

²⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia de 23 de mayo de 2013. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicación: 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP)

²⁵ Ibídem.



4.3.6 NORMATIVIDAD SOBRE EL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS CUANDO SE DEMANDA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA OBRA

La construcción de las obras que demande el progreso local es función de los municipios según lo disponen los artículos 311 de la Constitución Política y 3, numeral 2 de la Ley 136 de 1994, cuyo tenor literal es el siguiente:

Artículo 311.- Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo territorial, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Los artículos 3 y de la Ley 136 de 1994 dicen:

Artículo 3. Funciones. Corresponde al municipio.

(...)

2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.

El artículo 61 del Decreto 77 de 1987, establece con respecto al desarrollo urbano de los municipios lo siguiente:

Artículo 61º.-A partir de la vigencia del presente Decreto, la función de adecuar terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales corresponde a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá. Lo anterior sin perjuicio de las actividades que otras entidades e incluso personas privadas realicen en concordancia con las normas municipales o distritales.

Dicha Ley en el artículo 1º prevé, el ámbito y principios e indica que:

(...)

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

La misma disposición en el Capítulo II establece las normas que regulan la circulación peatonal, prohibiciones y limitaciones a peatones especiales.

Por último, el Consejo de Estado ha puesto presente que el ámbito de protección de los derechos colectivos no está dado por un único y específico medio, a menos

que se demuestre que los medios alternativos existentes son ineficaces y que la amenaza o el riesgo contingente está directamente asociado con el medio que se echa de menos. Ha precisado que existiendo tales medios alternativos y siendo eficaces, no resulta apropiado optar por los que exigen una inversión más costosa pues ello conllevaría un uso irracional de recursos económicos y técnicos escasos, que deben destinarse a la atención prioritaria de necesidades del todo carentes de medios de satisfacción. La limitación de recursos presupuestales impone su priorización según criterios de necesidad y urgencia y privilegiar medios alternativos de satisfacerles que impliquen menores costos y produzcan los mismos beneficios.²⁶

4.4 DEL CASO CONCRETO.

Realizados el recuento legal y jurisprudencial, procedemos a analizar el caso en concreto. Se observa que en el escrito petitorio se plantean dos hechos concretos. El primero habla sobre la inexistencia de una baranda de seguridad en el puente ubicado en la terminal de transporte de la empresa Rápido Ochoa y la empresa Transportes González. El segundo trata sobre la ausencia de un puente vehicular que sirva en la intersección o cruce entre los barrios populares del Zumbado (carrera 19) con el Progreso, el Cocuelo, Villa Mady, Uribe Uribe, al considerar que transeúntes como conductores tienen que atravesar la vía troncal bajo el continuo tráfico de vehículos de circulación nacional, incrementando los índices de accidentalidad. (fol. 1)

4.4.1 PASO URBANO DE LA TRONCAL DE OCCIDENTE Y SU ADMINISTRACIÓN

Al respecto se entiende que el paso urbano de la Troncal de Occidente por la ciudad de Sincelejo, es administrado por dicho municipio, tal como se evidencia en el acta entrega hecha a éste por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el día 12 de abril de 1998²⁷

²⁶ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 31 de mayo de 2007. Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade. Radicación: 54001-23-31-000-2003-01093-01(AP)

²⁷ Copia acta de entrega de vías perímetro urbano municipio de Sincelejo, de fecha 12 de abril de 1998, suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y dicho municipio. (fol. 69, 256)



Posteriormente este mismo municipio realizó un convenio interadministrativo²⁸ con la ANI, para que esta administrara el corredor vial durante el tiempo que dure la concesión vial Córdoba-Sucre, haciéndose efectiva dicha entrega el 22 de mayo mediante la suscripción de un acta entre el municipio, la ANI y el concesionario Autopistas de la Sabana.²⁹

Dentro del convenio interadministrativo suscrito en la ANI y el municipio de Sincelejo se establece que el proyecto de Concesión Vial Córdoba-Sucre contempla dentro de sus alcances, el diseño, obras, mantenimiento, operación y administración vial de algunos sectores correspondientes a la red vial municipal, entendiéndose el paso urbano de la Troncal de Occidente. (Fol. 70)

En un informe presentado por Javier Alberto Hernández López, Vicepresidente Ejecutivo de la ANI al Gerente de Defensa Judicial de dicha entidad, de fecha 14 de noviembre de 2013, sobre los hechos motivo de demanda, se expresó que: *"La calle 38 de municipio de Sincelejo corresponde a la vía nacional paso urbano por tal Municipio y la misma hace parte de la vía concesionada a Autopistas de la Sabana S.A. en desarrollo del contrato de concesión No. 002 de 2007, proyecto Córdoba – Sucre"* (fol. 206-207)

Se entiende entonces que la empresa Autopistas de la Sabana S.A., es la encargada de la administración y mantenimiento del paso urbano de la Troncal de Occidente por la ciudad de Sincelejo.

4.4.2 LAS BARANDAS DE PROTECCIÓN EN EL PUENTE ALEDAÑO A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE

Abordaremos el primer punto planteado en la demanda que trata sobre la baranda de seguridad en el puente ubicado en la terminal de transporte de la empresa Rápido Ochoa y la empresa Transportes González. Dentro de las pretensiones se plantea que se adelanten obras de mantenimiento y restauración de las barandas de los puentes.

²⁸ Copia Convenio Interadministrativo entre el municipio de Sincelejo y el instituto Nacional de Concesiones – INCO para la rehabilitación de la doble calzada –paso urbano por Sincelejo, de fecha 11 de mayo de 2008. (fol. 49-51, 70-72)

²⁹ Copia de Acta de entrega y recibo de la doble calzada paso nacional por Sincelejo (Sucre) (K0+000-K6+052) entre el municipio de Sincelejo, el Instituto Nacional de Concesiones – INCO y la firma concesionaria Autopistas de la Sabana S.A., de fecha 22 de mayo de 2009. (fol. 280-283)

Con respecto a la situación puntual de la barandas en el punto indicado en la demanda, dentro del expediente se aportó por la empresa Autopsitas de la Sabana S.A., un informe técnico sobre señalización en la vía Troncal de Occidente – paso urbano de Sincelejo a la altura de la empresas de transporte Rápido Ochoa y Transportes González y le sector “El Zumbao”, de fecha 17 de marzo de 2014, suscrito por Luís Alfonso Arrieta Uparela, Ingeniero de Mantenimiento Vial de Autopistas de la Sabana S.A., en el cual aparece una fotografía tomada el 27 de marzo de 2014, en la cual aparece unas barandas de color amarillo, en el pie de foto se manifiesta: *"Paso Urbano, vista Sincelejo-Corozal. **Vía Concesionada** En este sitio existe un Box Coulvert (en la foto se observan las barandas de protección). Al lado derecho queda Rápido Ochoa y al Fondo Transportes González.* (fol. 276-279)

El mismo ingeniero que realizó el informe durante su declaración testimonial se le puso de presente el informe arriba anotado, asumiendo que había realizado el informe y tomado las fotografías en la fecha indicada en el mismo. Expresa que en el *Box Coulvert* hay unas barandas de protección al peatón que ellos las instalaron, que están pintadas de amarillo y se encuentran al lado de Rápido Ochoa.³⁰

El señor Salomón Niño Ortiz, en su calidad de Gerente de la Concesión Vial Córdoba-Sucre, dentro de la recepción de su testimonio, se le preguntó sobre el puente que se manifiesta en la demanda que no tiene barandas de seguridad, manifestó que en las zonas cercanas al sitio en mención, existe una obra hidráulica para el manejo de un arroyo que pasa por el corredor vial, para resolver en su momento se construyó un *Box-Coulvert* que cuenta con sus dispositivos de protección que son unas barandas que se encuentran instaladas en el sitio.³¹

Con el registro fotográfico presentado y los testimonios se evidencia que existen las barandas solicitadas por el actor en su libelo, no se puede determinar que no existieran al momento de presentar la demanda pues el actor no aportó una prueba que evidenciara la inexistencia de las mencionadas barandas, si bien en la demanda manifiesta que aporta una álbum fotográfico, este efectivamente no es aportado por lo que ante la ausencia de pruebas, no podemos decir que en

³⁰ CD Audiencia de testimonios de 17 de septiembre de 2014. Minutos 35:16 a 35:32, 38:43 a 40:18. (fol. 326-328)

³¹ Ibídem, minutos 17:28 a 18:30.



su momento existió una vulneración de los derechos colectivos incoados por la no existencia de las mencionadas barandas, por lo anterior sobre este hecho no podrán prosperar las pretensiones.

4.4.3 LA INTERSECCIÓN VEHICULAR ENTRE LA TRONCAL DE OCCIDENTE Y EL SECTOR DEL ZUMBADO

Con respecto a este punto el actor manifiesta su inconformismo con respecto a la ausencia de puente vehicular, pues existe continuo y abundante tráfico de vehículos de circulación nacional, incrementando los índices de accidentalidad, que esta es ruta obligada de los vehículos de carga pesada. En dicha intersección, manifiesta, existe un monumental trancón de vehículos y motocicletas, expuestos a un sin número de riesgos creados por la ausencia del puente vehicular que también sirva para el desplazamiento de los peatones, informa la ausencia de reductores de velocidad *"que permitan una mayor seguridad de los usuarios del sistema vial."* (fol. 1-2)

Dentro de las pretensiones se plantean la construcción del mencionado puente vehicular, se coloquen varios resaltos o reductores de velocidad en esa área, debido a que es una vía lo suficientemente concurrida por los peatones residentes del sector, y, por último, implementar medidas de prevención vial, colocando señales de tránsito reglamentarias, preventivas e informativas en el sector con el propósito de que no suceda más accidentes que lamentar.

En lo concerniente a la construcción de un puente vehicular, tenemos que en los documentos precontractuales y contractuales de la Concesión Vial Córdoba-Sucre, no se encuentra contratado la construcción de un puente vehicular en ese sector.³²

En el informe presentado por Javier Alberto Hernández López, Vicepresidente Ejecutivo de la ANI al Gerente de Defensa Judicial de dicha entidad, se expresó que:

(...) dadas las condiciones contractuales del contrato de concesión No. 002 de 2007, no es posible contemplar la posibilidad de construir un puente vehicular, más cuando la necesidad del mismo debe obedecer al resultado de diferentes estudios técnicos y tránsito que así lo determinen

³² CD contentivo de los documentos contractuales y precontractuales del Contrato de Concesión N° 002 de 2007, Proyecto Vial Córdoba – Sucre. (fol. 208)

(...) con relación a la intersección de la carrera 19 con la calle 38, que en la actualidad tal cruce se encuentra semaforizado y funcionando adecuadamente, permitiendo no solo que los vehículos puedan efectuar con seguridad y suficiente tiempo los diferentes giros y cruces, sino también facilitando el paso seguro de los peatones. Así mismo la intersección cuenta con la adecuada señalización que complementada con el semáforo, direcciona y controla adecuadamente el tránsito del lugar.³³

El señor Salomón Niño dentro de su declaración jurada, manifestó que dentro del contrato de concesión firmado no se obliga a hacer un puente vehicular en la intersección, solamente se contrataron las intersecciones del Maizal y de la segunda calzada Sincelejo – Sampués con la variante oriental de Sincelejo³⁴, igual afirmación realizó el señor Luís Alfonso Arrieta. ³⁵

Dentro del informe presentado por el Ingeniero Arrieta, se observan unas fotografías en las cuales se determinan en la intersección vial indicada, una señalización semafórica, en la primera foto de la página en pie de la misma se manifiesta: *"Calzada derecha vista sentido Sincelejo-Corozal. Vía concesionada Intersección de la Troncal de Occidente (calle 38) con Carrera 19 conocida como el "Zumbao", A la derecha hacia el Barrio El Progreso y Corregimiento Chochó. Tráfico controlado por semáforos."* (fol. 276)

En el pie de la segunda foto se dice: *"Calzada Izquierda vista sentido Sincelejo-Sampués. Vía Concesionada. Los semáforos de la carrera 19 permiten alternadamente giro a la izquierda para tomar la Troncal. A la derecha se va al centro de la ciudad."* (fol. 276)

En las dos fotos siguientes se advierte sobre los semáforos colocados en la carrera 19, las cuales indican que es una vía municipal. (fol. 276)

Dentro del proceso este Despacho solicitó un informe al Secretario de Planeación municipal de Sincelejo para determinar en qué estado se encuentra el sector motivo de discusión y si en el mismo es posible la construcción de un puente vehicular elevado que comunique la Avenida el Zumbado con los barrios El Progreso, El Cocuelo, Villa Mady, Uribe Uribe, Santa Cecilia, entre otros, y si existe un proyecto para su construcción y en qué etapa se encuentra. (fol. 316)

³³ Adjunto al informe se anexa un álbum fotográfico de la intersección. (fol. 206-207)

³⁴ CD Audiencia de testimonios de 17 de septiembre de 2014. Minutos 8:26 a 8:52. (fol. 326-328)

³⁵ Ibídem, minutos 32:47 a 33:00.



En respuesta a dicha solicitud se informó que el tipo de señalización que está presente en ese sector, es una intersección semafórica, la cual regula el flujo vehicular de la calle el Zumbado, la Troncal de Occidente y parte de los barrios de la zona sur, aporta unas fotos en las cuales se evidencia los semáforos en mención, lo cual concuerda con el informe presentado por el ingeniero de Autopistas de la Sabana y el escrito del funcionario de la ANI. Explica que según información de la Secretaría de Obras Públicas de Sincelejo, no se encuentra ningún tipo de proyecto relacionado con la construcción de un puente vehicular, afirmando que *"(...) para la construcción de este proyecto se debe hacer un estudio de flujo vehicular dentro de los parámetros normativos que determine se es factible la construcción de este puente vehicular elevado."* (fol. 329-331)

Con respecto a las causas de la congestión vehicular que se presenta el sector el Gerente de la concesión, Salomón Niño, manifestó que este es muy congestionado, ya que en un sitio muy cercano opera el mal denominado terminal de transporte, pues no configura como un terminal como tal, sino que son muchas empresas agrupadas ahí, donde parquean los carros sobre la vía y esto genera bastante congestión vehicular.³⁶

Expresa con respecto a las soluciones que la concesión está construyendo la paralela a esta troncal, a través del proyecto denominado Variante Oriental de Sincelejo, que este proyecto precisamente trata de sacar la mayor cantidad de flujo vehicular, sobre todo de transporte pesado que va expreso desde el centro del país a la costa, entonces todo este flujo vehicular en un futuro muy cercano, va a coger este corredor vial de tal suerte que va a descargar mucho el caudal en la troncal. También sabe que el municipio a través del POT, está haciendo todas las gestiones para reubicar el terminal de transporte, que es el mayor detonante en la congestión vehicular que se presente en el sitio. Conoce que en el sitio hay un semáforo que es un dispositivo de mayor seguridad vial, que este dispositivo en los cambios de los tiempos de los semáforos no alcanza la cola como para una obra de más impacto, manifiesta que conoce en otras ciudades mucho más congestionadas donde hay que esperar dos o tres cambios de semáforo para cruzar la vía, este con un solo cambio de semáforo evacua cien por ciento las colas. Insiste que la puesta en servicio de la Variante Oriental de Sincelejo pensaría que tiende a disminuir muchísimo la congestión en ese sitio. Afirma que la concesión adelantó las obras de rehabilitación y actualmente le ha

³⁶ Ibídem, minutos 8:52 a 9:15.

venido haciendo mantenimiento de tal suerte que la carpeta asfáltica se mantiene en un buen estado y la señalización conoce que periódicamente también la mantiene. No conoce requerimientos de la interventoría, donde le reclamen deficiencias por eso, ha tenido visitas de la Superintendencia donde le hace requerimientos en algunos temas, pero en este específicamente no le hace ningún requerimiento, ha tenido visitas de la Agencia Nacional de Infraestructura que es el dueño del proyecto donde le visita las obras y no tiene requerimientos específicos de este sitio. Afirma que la concesión ha hecho bien su tarea hasta donde le compete que es mantener la vía en buen estado y la señalización en buen estado.³⁷

Expresa el señor Niño con respecto a la colocación de resaltos, manifestó no estar de acuerdo con su colocación, advierte que un semáforo es plenamente identificable en el día y en la noche y hay severas leyes que reglamentan el uso del semáforo, distintos es un resalto, no hay mucha normatividad en reglamentarlo en control de velocidades y a veces tiende a no ser eficaz y eficiente. Advierte en que conoce de accidentes de tránsito donde han fallecido personas que por algún descuido no se percatan del resalto, por efecto sueño, por efecto cansancio, los que sean de viaje de tiro largo, sobre todo este corredor nacional, donde por este lado frecuentan vehículos que vienen del interior del país, con severas largas horas de recorrido. Alega que desde el punto de vista social ha visto que los resaltos, se aprovecha la condición de que el carro disminuye velocidad y se disponen ahí vendedores ambulantes que lo que hacen es congestionar aún más la zona. Concluye que los resaltos no es una solución que resuelva el problema.³⁸

El ingeniero Luís Alfonso Arrieta en su declaración manifestó, que el sitio es una loma en los dos sentidos que queda bien alta, no se pueden colocar resaltos, que no son convenientes por la pendiente bien alta que hay ahí. Expresa que existe un semáforo que regula el tránsito en ese pedazo. Dice que en el sector de Brasilia, Sincelejo tiene una congestión, que se han colocado señales de tránsito en ese sitio, identificándolas, pero que la gente no tiene la cultura para respetar las señales y tampoco hay autoridad en determinados momentos que puedan ayudar a descongestionar y solucionar los problemas de infracciones que se encuentran ahí. A manera de ejemplo dice que a cualquier hora en el

³⁷ Ibídem, minutos 9:15 a 12:07

³⁸ Ibídem, minutos 27:02 a 28:52



semáforo constantemente se encuentran en la mitad de la calzada motociclistas que realizan el cruce indebido. Reitera que falta cultura y autoridad. Expresa ellos hacen el mantenimiento a la vía que es lo que le corresponde, pero ya el control de tránsito y multas le corresponde a la policía, a pesar de las campañas que han hecho con ellos conjuntamente. Por último, al momento de ponerle a la vista el informe anexado dentro del expediente hechos por él, confirma lo manifestado con respecto a la violación de los motociclistas de las señales de tránsito en el semáforo, concluyendo que los accidentes que ocurren son más por imprudencia que por señalización.³⁹

Por su parte el señor Domingo Fabio De León Burgos, Secretario de Desarrollo del municipio de Sincelejo, manifestó en su declaración que en el sitio se encuentra una señalización consistente en semaforización, el cual su finalidad es distribuir los flujos vehiculares, que este punto al ser una curva vertical, los flujos vehiculares por la ley de la gravedad pierden velocidad. Dice esas son las mejores que ha visto en el sector para mitigar el riesgo de accidentalidad. Expresa que con lo implementado se soluciona la problemática de congestión y movilidad, pero debe estar acompañado de inteligencia vial; de igual forma, con las obras adicionales como la variante oriental estará amainando el flujo vehicular pesado que ayudaría a mitigar la accidentalidad. Dice que en el sector de la empresas de transportes, solo hay la señalización vertical, no hay semaforización, también se necesitaría de implementar a corto plazo para mitigar el riesgo de accidentalidad, unas soluciones viales y de tránsito más acordes al punto y al flujo vehicular en este momento. Dice que tiene entendido que en el POT dispondrá el traslado de todos los terminales de transporte a una terminal de transporte macro donde quedarán ubicados todos ellos.⁴⁰

Por su parte Isaura Bravo Quintero en su calidad de Secretario de Tránsito municipal de Sincelejo, Manifestó que el municipio iba hacer unas obras en el sector de la Troncal de Occidente, con base en un estudio de seguridad hecho por la Policía Nacional, consistentes en señalización, reductores de velocidad y barandas, que al acercarse a Autopistas de la Sabana, la manifestaron que dicha empresa es la que podía realizar esas obras al estar esta la vía concesionada. Manifiesta que ese sector en concreto tiene semaforización. Que la Secretaría suscribió un convenio con la Policía Nacional para manejar el tránsito en

³⁹ Ibídem, 33:01 a 35:44, 39:18 a 40:21.

⁴⁰ Ibídem, minutos 46:41 a 51:06.

Sincelejo. Manifiesta que en ese punto ha habido choques leves, sin que existan decesos. Expresa que hicieron en el año anterior como 5 campañas, hicieron la caminata por la seguridad vial, realizaron 41 conferencias a instituciones educativas, capacitaron 11.000 motociclistas, capacitaron a todos los conductores de transporte público colectivo e individual a ciclistas, motociclistas a peatones, fueron a la Universidad de Sucre a brindarle capacitación a los estudiantes, también lo hicieron en CECAR, hicieron cuadros vivos en Majagual en la Troncal de Occidente, hicieron una campaña de cuadros vivos móviles en las tres grúas que tiene contratadas el municipio donde se simula lo que ocurre cuando se conduce en estado de alicoramiento y las consecuencias que esto trae, pasaron por cada uno de los sectores, todas las vías las recorrieron con estos cuadros vivos, visitaron a todas las discotecas del municipio hablando de lo que ocurre cuando se conduce en estado de alicoramiento, también se pararon en algunas intersecciones semafóricas y les explicaban a las personas sobre el uso del casco, otra campaña que realizaron fue la del burro y la cebrá donde fueron a las intersecciones semafóricas y les hablaban a las personas también para el uso del casco. Al preguntársele sobre las barandas de seguridad cerca al terminal de Rápido Ochoa, manifestó no tener conocimiento de las mismas. Al preguntarle si existen señalizaciones reglamentarias en la Troncal de Occidente, manifestó que si existen señalizaciones y también una intersección semafórica en ese punto, y que la intención de la Secretaría de Tránsito era instalar reductores de velocidad en esa vía.⁴¹

El actor, pide en la pretensión concretamente tres acciones: la construcción de un puente vehicular, se coloquen varios resaltos o reductores de velocidad en esa área y colocar señales de tránsito reglamentarias, preventivas e informativas

Con respecto a las señalizaciones está demostrado con las fotografías aportadas y los testigos que dicha señalización fue instalada por la empresa concesionaria y que en estos momentos se encuentra debidamente señalizada la vía, con lo cual no existe la necesidad de nuevas señalizaciones en el sector.

En lo que tiene que ver con los resaltos, dos testigos manifestaron que dicha solución no es la más conveniente para el sector dada su topografía, y ser una de las soluciones menos efectivas para el control de tráfico vehicular, con lo cual

⁴¹ Ibídem, minutos 56:16 a 1:06:24.



concuenda este Despacho al manifestar que existen otros mecanismos de control más eficientes y menos peligrosos para la regulación del tráfico que invadir las vías con este tipos de obstáculos que en nada benefician el libre tránsito vehicular, ocasionado lo contrario, pues pueden producir accidentes y generar más tráfico, pues los vehículos obligatoriamente reducen la velocidad.

Con respecto al puente vehicular solicitado, se advierte que este no fue contratado para ser realizado por la empresa que tiene concesionada la vía donde se encuentra la intersección, que hasta el momento no se encuentra ningún estudio, ni por el municipio de Sincelejo, ni por la Agencia Nacional de Infraestructura, sobre la necesidad, conveniencia e importancia de la mencionada obra. Que las dos entidades coinciden que para construir el puente vehicular, es necesario realizar estudios técnicos y de tránsito, como lo es del flujo vehicular, dentro de los parámetros normativos que determine que es factible la construcción de este puente vehicular elevado

No obstante lo anterior los registros fotográficos, presentado por los informes aportados al proceso, dan cuenta de la colocación en el sitio unos semáforos que regulan el tráfico vehicular en la intersección. Todos los testigos coinciden en manifestar que esta es una de las soluciones más seguras para regular el tráfico vehicular y con él se han solucionado en gran medida la congestión que se presentaba en el sitio. Esta nueva situación no puede ser comparada con la situación en la que se encontraba el sector al momento de la demanda, pues el actor no aportó con su escrito, pruebas que determinara dicha situación.

Los mismos testigos afirman que dichos semáforos solucionan en parte la situación de movilidad del sector, pero advierten que dicha solución debe ir acompañadas de otras alternativas, manifestando que dentro de las soluciones se encuentra la construcción de una variante a la Troncal de Occidente que desviará el tráfico pesado, evitando su paso por el sector indicado, situación que todos los testigos advierten que será ejecutable en el corto plazo.

Aclaran que otro foco de congestión es el sector donde se encuentran ubicadas las empresas de transporte, planteándose como solución el traslado a un terminal de transporte, que según lo manifestado por los testigos se encuentra incluido dentro del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial. Atendiendo lo anterior se advierte que dicha solución está dada por los menos a mediano plazo.

Expresó la Secretaria de Tránsito municipal que la Administración Local emprendió, no solo en este sector, sino en todo el municipio, capacitaciones y concientización sobre la seguridad vial

La situación del control del tráfico en este sector se ha vuelto muy complicada, por lo que las acciones hasta ahora tomadas no resuelven de manera definitiva el problema, debiendo esperar la implementación de las nuevas medidas que manifiestan los testigos están para ejecutarse. Con respecto a la nueva variante, es claro que dicho proyecto es una realidad, siendo ejecutado en estos momentos, y puede dar una solución a corto plazo a la problemática, estando supeditado a los plazos estipulados en el contrato de construcción para su entrega.

Diferente la situación planteada con respecto al terminal de transporte, todos los testigos coincidieron en que este es el principal factor por el cual el sector esté congestionado, sin embargo, dentro de las pruebas aportadas, no se observa que el mencionado proyecto se encuentre siquiera en estudio y menos en construcción, teniendo solo una mención de ser incluido en el Plan de Ordenamiento Territorial, que como se sabe solamente es el derrotero que debe tener el municipio con respecto a su territorio y desarrollo, pero en nada define si va a ser ejecutada dicha obra, esencial para el mejoramiento de la congestión vehicular y la seguridad vial de la zona.

Ahora bien se observa que el municipio de Sincelejo como la misma entidad lo reconoce en el informe presentado, no ha realizado un estudio técnico razonable que diagnostique y formule una solución vial integral al sector, identificando efectivamente las causas de la congestión vial, el impacto de las soluciones dadas hasta ahora y la implementación de soluciones efectivas para acabar con el problema de movilidad y seguridad vial.

Lo anterior advierte que pese haberse presentado la demanda en el año 2007, todavía la problemática planteada en el sector subsista, lo que implica que las medidas tomadas a la fecha no han sido efectivas. Quiere decir que ni la señalización colocada, ni las capacitaciones realizadas, ni los controles han surtido efecto en gran medida. No es posible que el municipio considere que la solución a la movilidad y seguridad vial sea la colocación de resaltos, como lo



advierte la Secretaria de Tránsito, cuando como ya analizamos esta es por mucho una de las medidas más ineficientes.

La empresa concesionada no puede escudarse con el hecho que su única obligación es la del mantenimiento de la vía, advirtiendo la responsabilidad del tráfico vehicular al municipio, pero a la vez no permite que el municipio realice una intervención en el manejo del tráfico aludiendo la entrega de dicha vía por parte del municipio. Esta contradicción, genera confusión al momento de trazar políticas serias de movilidad y seguridad vial, pues estas dependen de la sinergia entre una buena infraestructura y el manejo organizado del control del tráfico vehicular y peatonal.

Tampoco no se puede aceptar la afirmación hecha por la Agencia Nacional de Infraestructura que afirma que su función se limita a la entrega de la vía concesionada al concesionario, cuando ya vimos que dentro de sus amplias funciones, tiene labores de coordinación, supervisión y análisis de las obras en concesión, estando en la obligación de determinar modificaciones y adecuaciones de la concesión cuando sea necesario; la misma empresa concesionaria ha advertido de sus visitas y ha puesto de presente que dicha entidad *"es la dueña del proyecto"*

Este Despacho en atención a lo anterior, considera que se deben buscar las soluciones por parte de las entidades responsables del mantenimiento de la vía y del control del tránsito de la misma, pues se observa que las medidas planteadas han sido realizadas de manera aislada sin que exista un plan general sobre las soluciones a la problemática.

Está verificado con las pruebas allegadas que con el actuar omisivo de las entidades demandadas se afectan los derechos colectivos incoados, pues el goce del espacio público se ve restringido por la mala utilización de la calzada vehicular por parte de las empresas transportadoras que se parquean en ella impidiendo el libre tráfico vehicular, asimismo, la mala utilización por parte de los motociclistas del semáforo implica que el espacio público está viéndose afectado por la mala implementación y utilización de las señales viales. Todo lo anterior afecta la movilidad.

Lo anterior, afecta ostensiblemente la seguridad pública pues la mala utilización de las vías al parquearse vehículos en ellas y el incumplimiento de las normas de tránsito, hacen inminente la ocurrencia de accidentes. Es claro que no es necesario esperar a que ocurran muertes o accidentes graves para que se planteen soluciones para ello.

Es evidente que el sector no se ha desarrollado de manera ordenada, ni se ha dado prevalencia al beneficio en la calidad de vida de los habitantes, pues el espacio público no está siendo utilizado para asegurar la realización de una infraestructura que procure lo anterior e impulse un desarrollo económico sostenible. Tampoco se observa el crecimiento ordenado de la urbe y la prevención de riesgos y desastres.

El Consejo de Estado ha manifestado, en sentencia citada en el acápite de fundamentos normativos, que la solución no está supeditada a un único medio específico, debe verificarse la utilización de medios alternativos, cuando lo existentes son ineficaces, se deben buscar alternativas que solucionen la problemática, con el condicionamiento de la limitante presupuestal, que impone una priorización según criterios de necesidad y urgencia, esto con el fin de privilegiar medios alternativos con menores costos y que produzcan los mismos beneficios.

Es posible, como hemos visto, que la solución semafórica instalada haya solucionado en parte el problema de movilidad en la intersección, pudiéndose obviar en este momento la realización de una obra de mayor envergadura como es la de un puente vehicular, sin que esto obste para que en un futuro sea necesaria la construcción del mismo, dado el constante cambio en la movilidad y las proyecciones de crecimiento de la ciudad y Advirtiéndose claro está, que esta conclusión no puede hacerse sino después de haber realizado los estudios técnicos necesarios para verificar la conveniencia y viabilidad de dicha obra.

Hay que advertir también, que dicha medida por si sola no va a ser determinante para la solución del problema y debe ser acompañada por otras medidas como son la organización de las empresas de transportes aledañas al sector, la implementación de políticas capacitación y concientización de los conductores y peatones sobre el uso adecuado de la vías y respeto a las señales de tránsito, la



realización de infraestructura para la protección de los peatones, y labores de control estricto en el tráfico vehicular.

Como ya observamos, se debe buscar una solución integral al problema de movilidad y seguridad vial, para lo cual se ordenará:

Como primera medida el municipio de Sincelejo, en coordinación con Autopistas de la Sabana S.A., deberá hacer medidas de control estricto del tráfico vehicular y el cumplimiento de las normas de tránsito en todo el sector, en especial en la recuperación del espacio público que ha sido invadido por las empresas de transportes ubicadas en el sector de la Troncal de Occidente a la altura de la Avenida Okala, con el fin de que no estacionen sus vehículos en la Troncal de Occidente y calles aledañas. También se realizarán capacitaciones y jornadas pedagógicas sobre el uso adecuado de las vías, el respeto a señales de tránsito y la seguridad vial, a los usuarios asiduos de la vía, en especial, a las empresas transportadoras, sus conductores y a los motociclistas.

Se ordenará al municipio de Sincelejo, para que obligue a las empresas de transporte que se encuentran ubicadas en el sector, a recoger y dejar pasajeros dentro de sus instalaciones; las empresas deberán tener controles de entrada y salida de sus vehículos y señales de prevención que indiquen lo mismo. El municipio les advertirá que les quedará prohibido recoger pasajeros en la vía pública y deberán dejar espacio suficiente para el tránsito de los peatones.

El municipio de Sincelejo, deberá apostar de manera permanente funcionarios para hacer el control que hagan cumplir las anteriores medidas por lo menos los primeros tres (3) meses. Posterior a ello deberán hacer controles periódicos, hasta que se construya de manera definitiva la terminal de transportes. Para lo anterior solicitarán la colaboración de la Policía Nacional.

Como segunda medida se le ordenará al municipio de Sincelejo, la Agencia Nacional de Infraestructura y la empresa Autopistas de la Sabana S.A., para que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia contraten la realización de un estudio técnico que diagnostique y formule una solución vial integral al sector, identificando efectivamente las causas de la congestión vial, el impacto de las soluciones dadas hasta ahora y la implementación de soluciones efectivas para acabar con el problema de

movilidad y seguridad vial. En este estudio, se deberá analizar, concretamente por lo menos los siguientes puntos:

1. Si es factible y necesario la construcción de un puente vehicular a corto o mediano plazo en la intersección de la Troncal de Occidente con la carrera 19.
2. Si los semáforos instalados son suficientes para solucionar el problema de congestión, o si es necesario la implementación de otras medidas alternativas.
3. Como es posible solucionar el problema de movilidad y seguridad vial presentado en el sector de la Troncal de Occidente, a la altura de la Avenida Okala, donde se encuentran ubicadas las empresas de transporte.
4. Si en los sectores arriba anotados, se está respetando los espacios necesarios para los peatones y en caso de no ser así, establecer las soluciones para solucionar dicho problemas.
5. Se deberá determinar concretamente las soluciones estableciendo la urgencia y prioridad de las mismas.
6. Las soluciones allí propuestas deberán ser puestas en marcha por parte de las entidades en un término no superior a doce (12) meses, contados desde la presentación del estudio, para lo cual deberán realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos que contribuyan a la ejecución del mismo.

Por último, se le ordenará al municipio de Sincelejo, para en el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, elabore un proyecto para realizar una terminal de transporte, que concentre a las empresas de transporte que encuentran afectando el espacio público en el sector en mención. Dicho proyecto deberá ser ejecutado en un término máximo de dieciocho (18) meses contados desde la elaboración del mismo.

4.5 SOLUCIÓN DEL CASO Y DECISIÓN

En lo que respecta a la interrogante de cuál es el responsable del mantenimiento y señalización de tramos de carreteras nacionales concesionadas a su paso por zonas urbanas, se advierte que es el municipio por donde cruzan, sin embargo, en el caso en concreto se establece que dicho mantenimiento y señalización debe



ser realizado por una empresa concesionaria, quedando en manos del municipio el control del tráfico vehicular.

Se declara la falta de legitimación en la causa por pasiva a favor del INVIAS, al no estar dentro de su administración la obra en comento, siendo entregada al municipio de Sincelejo. Se niega esta misma excepción con respecto a los otros demandantes por tener injerencia en la administración, mantenimiento y vigilancia de la vía.

En respuesta al problema jurídico planteado, se concluye que las entidades demandadas están vulnerando los derechos colectivos conculcados, pues no se encuentran realizadas las acciones necesarias para mitigar los problemas de movilidad y seguridad vial.

Se ordenará la implementación de medidas a corto y mediano plazo para dar una solución integral al problema de movilidad y seguridad vial que afecta al sector y que fueron arriba detalladas.

Con respecto a las otras pretensiones de la demanda se determina que se realizaron las obras de mantenimiento y restauración de las barandas de los puentes en la troncal de occidente en el sector donde se encuentra ubicados los transportes de Rápido Ochoa, y la señalización vial correspondiente.

Con relación al reconocimiento de incentivos para el accionante, considera el Despacho que tal petición se negará, teniendo en cuenta que los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, que consagran la figura del incentivo en este tipo de acciones, fueron derogados por el artículo 1° de la Ley 1425 de 2010.

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

F A L L A

PRIMERO: DECLÁRESE la falta de legitimación en la causa por pasiva a favor del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS, NIÉGUENSE las restantes

excepciones propuestas, por lo expuesto en la parte considerativa de la sentencia.

SEGUNDO: AMPÁRENSE los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad pública, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, vulnerados por parte del MUNICIPIO DE SINCELEJO, la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI y la empresa AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

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

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



- El MUNICIPIO DE SINCELEJO, deberá apostar de manera permanente funcionarios para hacer los controles para hacer cumplir las anteriores medidas por lo menos los primeros tres (3) meses. Posterior a ello deberán hacer controles periódicos, hasta que se construya de manera definitiva la terminal de transportes del municipio. Para lo anterior solicitarán la colaboración de la Policía Nacional.
- Se les ordenará al MUNICIPIO DE SINCELEJO, a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI y la empresa AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., para que en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia contraten la realización de un estudio técnico que diagnostique y formule una solución vial integral al sector, identificando efectivamente las causas de la congestión vial, el impacto de las soluciones dadas hasta ahora y la implementación de soluciones efectivas para acabar con el problema de movilidad y seguridad vial. En este estudio, se deberá analizar, concretamente por lo menos los siguientes puntos:
 1. Si es factible y necesario la construcción de un puente vehicular a corto o mediano plazo en la intersección de la Troncal de Occidente con la carrera 19.
 2. Si los semáforos instalados son suficientes para solucionar el problema de congestión, o si es necesario la implementación de otras medidas alternativas.
 3. Como es posible solucionar el problema de movilidad y seguridad vial presentado en el sector de la Troncal de Occidente, a la altura de la Avenida Okala, donde se encuentran ubicadas las empresas de transporte.
 4. Si en los sectores arriba anotados, se está respetando los espacios necesarios para los peatones y en caso de no ser así, establecer las soluciones para solucionar dicho problemas.
 5. Se deberá determinar concretamente las soluciones estableciendo la urgencia y prioridad de las mismas.
 6. Las soluciones allí propuestas deberán ser puestas en marcha por parte de las entidades en un término no superior a doce (12) meses, contados desde la presentación del estudio, para lo cual deberán

realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos que contribuyan a la ejecución del mismo.

- El MUNICIPIO DE SINCELEJO, en el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, elaborará un proyecto para realizar una terminal de transporte, que concentre a las empresas de transporte que encuentran afectando el espacio público en el sector en mención. Dicho proyecto deberá ser ejecutado en un término máximo de dieciocho (18) meses contados desde la elaboración del mismo.

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

QUINTO: NIÉGUENSE las restantes súplicas de la demanda

SEXTO: NIÉGUESE el reconocimiento del incentivo económico previsto en el artículo 39 de la ley 472 de 1998, a la parte actora.

SÉPTIMO: En firme esta decisión, y dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 80 de la ley 472 de 1998, REMÍTASE copia auténtica de ésta a la Defensoría del Pueblo.

OCTAVO: Ejecutoriada esta providencia, ARCHÍVESE el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ DAVID DÍAZ VERGARA
Juez

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO La anterior providencia se notifica por estado electrónico No. _____ . De hoy, _____ , a las 08:00 a.m. _____ MARÍA PATRICIA GÓMEZ SALAZAR Secretaria
