

**RECURSO DE APELACIÓN EN LA ACCIÓN POPULAR / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA INFRAESTRUCTURA PUBLICA VIAL O DE TRANSPORTE TERRESTRE EN CONDICIONES DE SEGURIDAD / INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – Tiene a su cargo la responsabilidad de la infraestructura del transporte que corresponda a la Red Vial Nacional**

Los [demandantes], con miras a obtener la protección de los derechos colectivos relacionados con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales consideraron amenazados por cuenta del riesgo de accidentalidad generado por la ausencia de condiciones óptimas de seguridad para que los peatones transiten y utilicen el transporte público en la vía del orden nacional “Avenida Panamericana”, a la altura del Barrio Estambul en el Municipio de Manizales. [...]. [L]a Sala observa acreditada la amenaza al derecho colectivo mencionado toda vez que en la Vía Panamericana, Estación Uribe [...] en el Municipio de Manizales, se constató: i) que dicha vía, por su categorización, presenta un alto tráfico; ii) que a pesar de la existencia de una señal de paradero de vehículos, realmente no existe un área o mobiliario adecuado destinado a facilitar el uso del servicio de transporte y el tránsito de las personas en condiciones de comodidad y seguridad; y ii) que aun cuando resulta evidente la necesidad de que las personas crucen, se desplacen y circulen permanente alrededor de la vía en mención, debido a la presencia de mobiliario urbano como escaleras y pequeñas aceras, dichos sectores no cuentan con la señalización adecuada como líneas cebradas o indicador de paradero, que brinde a los transeúntes la posibilidad de movilizarse y transportarse en condiciones de comodidad y seguridad. [...]. [e]n atención a que esta carretera es catalogada del orden nacional, arterial o de primer orden, y a que la misma conforma la Red Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional que por mandato legal se encuentra a cargo y bajo la responsabilidad del Invías, es a este instituto al que le corresponde dotarla de los elementos correspondientes que, les permitan a los usuarios beneficiarse de la vía en condiciones de seguridad y comodidad. [...]. En ese orden, no le asiste razón al Invías cuando sostiene que el área de la vía objeto del asunto litigioso cuenta con señalización suficiente para el manejo del tráfico de peatones y vehículos o que no le corresponde garantizar que dicha infraestructura –que se reitera, está bajo su responsabilidad- se encuentre en las condiciones más apropiadas para prestar los servicios que le son propios, como los de movilidad y transporte de forma segura. Por los motivos expresados, la Sala modificara la sentencia de primera instancia en el sentido de amparar el derecho colectivo relacionado con la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad y, ordenará al Invías que, en su calidad de propietario de la Vía Estación Uribe [...], en primer lugar, proceda a ejecutar las obras de señalización de líneas cebradas para tránsito peatonal y de paradero de transporte que se requieran, en relación con el mobiliario urbano circundante al servicio de los transeúntes. Y, en segundo lugar, que, de conformidad con los estudios técnicos del caso, ejecute las obras necesarias para adecuar y, si es del caso reubicar, las zonas y/o el mobiliario urbano que resulten convenientes para facilitar el uso del servicio de transporte y el tránsito de las personas en condiciones de comodidad y seguridad.

**FUENTE FORMAL:** LEY 105 DE 1993 ARTÍCULO 11 / DECRETO 1735 DE 2001 / LEY 1228 DE 2008 / DECRETO 2976 DE 2010

**INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE - Elementos / INFRAESTRUCTURA VIAL – Componentes / INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – Tiene a su cargo la**

**planificación, ejecución, construcción, administración, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la Red Vial Nacional**

[E]lementos tales como la señalización y semaforización, las zonas y cruces peatonales, los andenes, las estaciones, los carriles de desaceleración, las fajas de retiro obligatorio o áreas de reserva o de exclusión para carreteras, las áreas de descanso para usuarios, las áreas de servicio y atención, las bahías de estacionamiento, las áreas de parqueo ocasional, los paraderos de servicio público y, en general, las instalaciones, el mobiliario urbano o las construcciones que soportan el sistema de transporte público, hacen parte del concepto de infraestructura vial y, por consiguiente, también componen lo que el legislador ha denominado la infraestructura del transporte. [...]. [r]esulta [entonces] exigible al responsable o propietario del proyecto vial o de la respectiva obra de infraestructura vial, las actividades de planificación, ejecución, construcción, administración, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación correspondientes, de conformidad con el ordenamiento jurídico, esto es, teniendo en cuenta cada uno de los elementos que integran la infraestructura del transporte [...].

**FUENTE FORMAL: LEY 1682 DE 2013 – ARTICULO 4**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019)**

**Radicación número: 17001-23-33-000-2017-00823-01(AP)**

**Actor: DIANA CONSTANZA BAENA TABARES Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE – INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS - Y MUNICIPIO DE MANIZALES**

**DIANA CONSTANZA BAENA TABARES, CAMILO ANDRÉS TORRES BUSTAMANTE, JORGE ENRIQUE BUENO GARCÍA, JORGE ARMANDO GARCÍA HOYOS, LUIS DAVID ARIAS CALDERÓN, MIRIAN VALLEJO HINCAPIÉ Y CARLOS EDUARDO ALZATE CHICA**

**Coadyuva: JAVIER ELÍAS ARIAS IDÁRRAGA**

**Referencia: ACCIÓN POPULAR – RECURSO DE APELACIÓN DE SENTENCIA  
Derechos colectivos presuntamente conculcados: ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA; ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SE PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA; Y SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE**

**Tema: Afectación del derecho colectivo relacionado con la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad, debido a la falta de señalización suficiente e inexistencia de bahías de estacionamiento y paraderos en vía primaria o del orden nacional.**

## **SENTENCIA**

---

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por el **Instituto Nacional de Vías –Invías-**, en contra de la sentencia de 18 de marzo de 2019, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas.

### **I. SOLICITUD**

Los ciudadanos **Diana Constanza Baena Tabares, Camilo Andrés Torres Bustamante, Jorge Enrique Bueno García, Jorge Armando García Hoyos, Luis David Arias Calderón, Mirian Vallejo Hincapié y Carlos Eduardo Alzate Chica**, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 1998<sup>1</sup> y 1437 de 2011<sup>2</sup>, presentaron demanda<sup>3</sup> en contra de la **Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías (Invías)** y del **Municipio de Manizales – Caldas**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos relacionados con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que se prestación sea eficiente y oportuna; y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales consideraron amenazados por cuenta del riesgo de accidentalidad generado por la ausencia de condiciones óptimas de seguridad para que los peatones transiten y utilicen el transporte público en la vía del orden nacional “Avenida Panamericana”, a la altura del Barrio Estambul en el Municipio de Manizales.

### **II. LOS HECHOS**

Los hechos que fundamentaron la demanda de la acción popular fueron los siguientes:

**II.1.** La vía arterial, primaria o de orden nacional “Avenida Panamericana”, a la altura del Barrio Estambul del sector de Villa Jardín en el Municipio de Manizales, comprende un puente que forma una doble calzada sobre la que se genera un incremento del tráfico vehicular.

**II.2.** Las características de la vía mencionada, al igual que su proximidad al perímetro urbano, suponen un peligro para los transeúntes que deben cruzarla permanentemente para acceder, tanto al servicio de transporte público, como a sus viviendas.

**II.3.** Pese a que la vía cuenta con señalización vial plana, como lo es una cebrá, ello se torna insuficiente para mitigar el riesgo que amenaza a los peatones.

---

<sup>1</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

<sup>3</sup> Folios 1 y ss. del expediente de la referencia. Demanda presentada el 10 de noviembre de 2017.

### III. PRETENSIONES

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

*“1. Que se declare la protección de los derechos colectivos vulnerados de los ciudadanos residentes en el barrio Estambul, sector Villa Jardín.*

*2. La construcción de un puente peatonal adecuado, óptimo, de acuerdo a las reglas técnicas para este tipo de estructuras, para la movilización adecuada de los habitantes del sector de Villa Jardín, en el Barrio Estambul.*

*3. De no ser viable en forma técnica la construcción del puente peatonal solicitado en la pretensión anterior, pueda accederse de manera subsidiaria a la ejecución de una obra que permita de manera óptima y real, la mitigación de los riesgos en los derechos colectivos eventualmente afectados y declarados.*

*4. La construcción de un paradero adecuado, en el sentido vial Cárcel – Alto Tablazo, en el cual los habitantes del sector puedan acceder al transporte público de la ciudad.*

*5. Confórmese un comité de seguimiento en función de prestar veeduría para que se cumplan las medidas que llegado el caso pueda disponer la justicia en defensa de los derechos colectivos de lo comunidad de Villa Jardín”.*

### IV. ACTUACIÓN PROCESAL

**IV.1.** El Magistrado Sustanciador del **Tribunal Administrativo de Caldas**, mediante auto N.º 124 de 23 de noviembre de 2017<sup>4</sup>, admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondientes a las autoridades accionadas para que contestaran, propusieran excepciones y aportaran y/o solicitaran la práctica de las pruebas que consideraren pertinentes, así como al Agente del Ministerio Público y al Defensor del Pueblo; de igual forma dispuso comunicar de la acción de la referencia a los miembros de la comunidad.

**IV.2.** El mismo Despacho, mediante auto N.º 7 de 26 de enero de 2018<sup>5</sup>, reconoció como coadyuvante de la parte demandante a Javier Elías Arias Idárraga.

### V. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

**V.1.** El apoderado judicial de la **Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías (Invías)**, mediante escrito aportado el 18 de diciembre de 2017<sup>6</sup>, solicitó que se absolviera de cualquier responsabilidad a la autoridad que representa,

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*, folio 22.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, folio 59.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, folios 51 y ss.

debido a que esta no se encuentra vulnerando los derechos colectivos invocados. Asimismo, propuso las siguientes excepciones:

***“Falta de legitimación en la causa por pasiva”***, en razón a que la llamada a construir un paradero de buses en el Barrio Estambul del sector Villa Jardín, es la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Manizales. De otro lado, resaltó que la señalización y los andenes de la vía en el sector objeto de la controversia, son lo suficientemente óptimos para garantizar el tránsito y la circulación segura de los peatones. Además, precisó que no existen conceptos técnicos que indiquen la necesidad de construir un puente peatonal en dicho sector.

***“Inexistencia de responsabilidad del objeto en litigio”***, dado que, en virtud del artículo 1.º del Decreto 2618 de 20 de noviembre de 2013<sup>7</sup>, el Invías tiene como objeto *“la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte”*.

**V.2.** La apoderada judicial de la **Alcaldía Municipal de Manizales – Caldas**, mediante escrito presentado el 15 de diciembre de 2017<sup>8</sup>, solicitó que dicha autoridad fuera desvinculada de la acción de la referencia en tanto que, de un lado, no ha amenazado, puesto en peligro o vulnerado ningún derecho colectivo y, de otro, se encuentra imposibilitada jurídicamente para atender las pretensiones de la demanda, toda vez que la Vía Panamericana hace parte de la infraestructura vial del orden nacional, y por ello, su mantenimiento, señalización, intervención, adecuación y condiciones de seguridad se encuentran a cargo del Invías por virtud de sus competencias legales. Por estas razones propuso las excepciones que denominó ***“falta de legitimación en la causa por pasiva”*** y ***“excepción genérica”***.

## **VI. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

El Magistrado Sustanciador del proceso, mediante auto de 6 de marzo de 2018<sup>9</sup>, declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, debido a que no compareció la parte demandante.

## **VII. LA SENTENCIA APELADA**

La **Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas**, mediante sentencia de 18 de marzo de 2019<sup>10</sup>, encontró acreditada la afectación de los derechos colectivos invocados, debido a que en varios sectores de la Vía Panamericana en el sentido Puente Libertad – Estación Uribe se encuentra resalto sin línea cebrada para peatones y algunas zonas cebradas se encuentran deterioradas; no hay una bahía de estacionamiento de vehículos ni sitios acondicionados como paraderos del transporte público; hay áreas de escaleras y de una acera sin señalización; no se tienen medidas de reducción de velocidad vehicular y, además, la alta circulación de automotores ponen en peligro de accidentalidad a los peatones.

<sup>7</sup> *“Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías (Invías) y se determinan las funciones de sus dependencias”*.

<sup>8</sup> Folios 27 y ss. del expediente de la referencia.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, folios 96 y ss.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, folios 248 y ss.

No obstante lo anterior, el Tribunal advirtió que no resultaba viable ordenar la construcción de un puente peatonal en el sector objeto de la controversia, por cuanto los espacios a los dos lados de la vía son reducidos; la existencia de un talud en la parte superior representaría un peligro para las personas, además de que ocasionaría problemas geotécnicos; y la cercanía de unos bloques inmobiliarios con respecto a donde quedaría el puente, afectaría la privacidad de sus habitantes.

Así pues, al observar que las autoridades accionadas no habían desarrollado medidas para contrarrestar el riesgo de accidentalidad que se presente en la vía, el Tribunal decidió:

*“PRIMERO: DECLÁRESE no probadas la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA, propuestas por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS y por el MUNICIPIO DE MANIZALES, conforme a la parte considerativa.*

*SEGUNDO: Proteger los derechos colectivos a la prevención y seguridad pública, acceso a la infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y derecho a la seguridad y prevención de desastres expuestos como transgredidos atendiendo a la necesidad de implementar medidas de seguridad, mantenimiento, demarcación de la vía señalizada, así como la construcción de zonas de estacionamiento y paraderos en la zona afectada.*

*TERCERO: ORDÉNESE al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS INVIAS, para que proceda a realizar dentro de los 2 meses siguientes a la ejecutoria de este veredicto, un estudio técnico para la construcción de bahías y paraderos que permitan una mejor organización de los transportadores, para el servicio público y privado al momento de transportar las personas que transitan por el sector y como consecuencia de ese estudio, dentro de los seis meses la ejecución de los paraderos, bahías y demás medidas, así como medidas de mitigación que arroje dicho análisis para la reducción de velocidad y seguridad de los peatones, en el sector vía estación Uribe puente la Libertad, margen derecha barrio Estambul sector Villa Jardín, en los puntos PR 24+300 a 24+500, conforme a lo previsto en la Ley 105 de 1993, así mismo se dispondrá sobre el mantenimiento, demarcación y señalización vial.*

*Se deniega la pretensión encaminada a la construcción de un puente peatonal, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa.*

*CUARTO: ORDÉNESE al MUNICIPIO DE MANIZALES. Implementar en la zona un dispositivo preventivo de circulación peatonal conminando a los peatones que crucen las calles por los intersecciones y aborden al servicio público en las zonas señalizadas hasta tanto se implemente la zonas de bahía de estacionamiento o paradero; así mismo, los vehículos no dejen ni recojan pasajeros en las intersecciones ni en estaciones de cebras no acondicionados como bahías o*

*paradero. De igual modo, deben implementarse operativos para que sancionen las contravenciones que se lleguen ocasionar.*

*QUINTO: Conformar un comité de verificación de cumplimiento de la sentencia integrado por el actor popular, el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de Manizales, Director del Invías Territorial Caldas y el Ministerio Público conforme a lo previsto al inciso 4 artículo 34 de la Ley 472 de 1998.*

[...].

*SEPTIMO: SIN COSTAS en esta instancia.*

[...]”.

## VIII. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado judicial de la **Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías (Invías)**, mediante escrito presentado el 29 de marzo de 2019<sup>11</sup>, interpuso recurso de apelación solicitando que, de la sentencia de primera instancia: i) se revoque el ordinal primero y en su lugar se declaren probadas las excepciones de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* e *“inexistencia de responsabilidad del objeto en litigio”*; al igual que el ordinal segundo, *“respecto del Invías”* y el primer párrafo del ordinal tercero; y ii) se modifique el ordinal cuarto en el sentido de que la elaboración de los estudios y la ejecución de las obras correspondientes les sean asignadas a la Alcaldía Municipal de Manizales; todo con fundamento en que:

i) En relación con la señalización de la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, el Director Territorial del Invías, en la audiencia de pacto de cumplimiento manifestó que:

*“[...] [R]especto al puente peatonal en la actualidad existe suficiente señalización vertical y horizontal para lo cual la información que se tiene a los peatones como a los usuarios de la vía es suficiente para su tránsito tanto caminando como el manejo del tráfico, tanto es que se tiene toda la señalización horizontal de restricción de velocidad de 30 kilómetros tiene cebras en la vía, para lo cual es válido para el tránsito de la vía, tiene resaltos para que los usuarios reduzcan la velocidad, en la actualidad sería suficiente para el manejo tanto de tráfico, peatones y vehículos [...]”.*

ii) Aunque el Invías tiene a su cargo el mantenimiento, conservación y señalización de la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, identificada con Código 5005, no es la entidad competente para construir paraderos, puesto que nunca se atribuyó dicha responsabilidad y, además, en virtud de la ley, dicha obra –como parte del mobiliario urbano- es competencia de la Alcaldía de Manizales, debiéndola prever en el

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*, folios 186 y ss.

respectivo instrumento de ordenamiento territorial, y ejecutar con base en estudios técnicos de origen-destino, movilidad y ubicación, así como con los permisos correspondientes otorgados por el Invías en su calidad de propietario de la vía. En este sentido, el Director Territorial del Invías en la referida diligencia sostuvo que:

*“[...] [E]n cuanto al paradero de la cárcel hacia La Uribe a mano derecha se ve improbable hacer un paradero porque el talud es muy vertical [...] de pronto se podría hacer un paradero llegando al frente del CAI, donde en algún momento se hizo una locita para gente que pasaba a coger la buseta se podría hacer un paradero ahí sería la única manera, ya el resto de paraderos sería en sentido contrario de La Uribe hacia La Fuente podría hacerse en la construcción de la doble calzada dejar unas bahías y ponerse de acuerdo con el Secretario dependiendo de los espacios y después dejar los paraderos [...]”.*

iii) También es cierto que el Invías tiene el deber de construir bahías de estacionamiento con el fin de que quienes se desplacen por las vías a su cargo, dispongan de un sitio para realizar una parada segura. Estas obras se realizan en lugares donde la disponibilidad de espacio lo permite y de conformidad con los estudios técnicos del caso.

## **IX. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

El apoderado judicial de la **Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías (Invías)**, mediante escrito aportado el 13 de septiembre de 2019<sup>12</sup>, presentó alegatos de conclusión, reiterando los fundamentos expuestos en el recurso de apelación.

La Alcaldía Municipal de Manizales guardó silencio en esta etapa procesal.

## **X. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La **Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado**, mediante escrito aportado el 2 de octubre de 2019<sup>13</sup>, rindió concepto en el cual solicitó que la sentencia de primera instancia sea modificada en los siguientes términos: i) que se deniegue el amparo de los derechos colectivos de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por cuanto no guardan relación conceptual ni jurídica con las pretensiones de la demanda; y ii) que la obligación del Invías se limite a realizar estudios técnicos en torno a la construcción de bahías y paraderos, así como para la implementación de medidas para la reducción de la velocidad y seguridad de los peatones; mientras que al Municipio de Manizales le habrá de corresponder la ejecución de las obras de paraderos en atención a los estudios correspondientes elaborados por el Invías.

## **XI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **XI.1. Competencia**

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, folios 239 y ss.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, folios 245 y ss.

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998<sup>14</sup>, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>15</sup> y con el artículo 13 del Acuerdo N.º 080 de 2019<sup>16</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en el marco de las acciones populares.

## XI.2. Las acciones populares y su procedencia

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998 y 1437 de 18 de enero de 2011, **tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten perturbados por un daño contingente; por un peligro o amenaza;** o por un agravio o vulneración, atribuibles a la conducta activa u omisiva de cualquiera persona, natural o jurídica, sea esta de derecho público o privado<sup>17</sup>.

Tanto la jurisprudencia Constitucional<sup>18</sup>, como de esta Corporación<sup>19</sup>, ha reiterado que el **derecho colectivo** es aquel cuyo uso y goce se encuentra a disposición de

<sup>14</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. Disposición referente a la procedencia de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas primera instancia en acciones populares.

<sup>15</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

<sup>16</sup> Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

<sup>17</sup> Ley 472 de 1998, artículos 2.º, 9.º y 14.

La acción popular es el instrumento procesal público, de rango constitucional y carácter principal, diseñado específicamente para proteger derechos e intereses colectivos; en tal virtud, al juez de la acción popular le asiste la obligación de disponer de las medidas necesarias y adecuadas dirigidas a evitar el daño contingente (**finalidad preventiva**) y/o hacer cesar el peligro o la amenaza, así como la vulneración o el agravio que se presente contra los mismos (**finalidad preventiva/suspensiva**). De igual forma, en caso de que se haya consumado el daño sobre los derechos e intereses colectivos, el operador judicial está en el deber, en tanto sea posible, de adoptar las órdenes apropiadas para restituir las cosas a su estado anterior (**finalidad restaurativa, restitutoria o compensatoria**).

<sup>18</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007 (M. P: Rodrigo Escobar Gil): “[...] las acciones populares constituyen el medio procesal mediante el cual se busca asegurar una protección judicial, actual y efectiva, de derechos e intereses transindividuales o colectivos de importante trascendencia social, es decir, de derechos e intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad. [...]. En este contexto [...], la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. [...]. [P]ara la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier miembro del grupo afectado está legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho”.

<sup>19</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de febrero de 2005. C.P: María Elena Giraldo Gómez. Rad. Núm: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP): “[...] El derecho colectivo, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar

cualquier persona, sin obedecer, en principio, a algún tipo de condición; es decir que, por oposición al derecho subjetivo, no es posible que el disfrute y, por consiguiente, la titularidad del derecho colectivo recaigan exclusivamente sobre el patrimonio de una sola persona o de un grupo específico de personas.

Así pues, por antonomasia, la titularidad de los derechos colectivos tiene algún nivel de indeterminación. Es por ello que, respondiendo a esa realidad, el artículo 12 de la Ley 472 de 1998 permitió que el mecanismo dispuesto para la protección de derechos colectivos, esto es, la acción popular, sea incoado por *“toda persona natural o jurídica”*.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones<sup>20</sup> acerca de la **naturaleza** de la acción popular, y ha establecido que este mecanismo **se caracteriza** por:

*“[...] (i) ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos [...]”*<sup>21</sup>.

En relación con el **carácter preventivo de las acciones populares**, tanto la Corte Constitucional<sup>22</sup> como el Consejo de Estado<sup>23</sup>, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad

---

*deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...]”*.

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso. Rad. Núm: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC): *“[...] Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: “Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” [...]”*.

<sup>20</sup> Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>22</sup> Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Según lo ha señalado el Consejo de Estado en forma reiterada<sup>24</sup>, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales<sup>25</sup>, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados<sup>26</sup>.

### **XI.3. Planteamiento del problema**

**XI.3.1.** Los demandantes le atribuyeron a la Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías (Invías) y a la Alcaldía Municipal de Manizales – Caldas, la amenaza de los derechos colectivos relacionados con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que se prestación sea eficiente y oportuna; y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en razón del riesgo de accidentalidad generado por la ausencia de condiciones óptimas de seguridad para que los peatones transiten y utilicen el transporte público en la vía del orden nacional “Avenida Panamericana”, a la altura del Barrio Estambul en el Municipio de Manizales.

**XI.3.2.** La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia de 18 de marzo de 2019, accedió al amparo de los derechos colectivos invocados, debido a que en varios sectores de la Vía Panamericana en el sentido Puente Libertad – Estación Uribe se encuentra resalto sin línea cebrada para peatones y algunas zonas cebradas se encuentran deterioradas; no hay una bahía de estacionamiento de vehículos ni sitios acondicionados como paraderos del transporte público; hay áreas de escaleras y de una acera sin señalización; no se tienen medidas de reducción de velocidad vehicular y, además, la alta circulación de automotores ponen en peligro de accidentalidad a los peatones.

No obstante el Tribunal denegó la pretensión de construir un puente por razones técnicas, ante la necesidad de adoptar medidas para contrarrestar el riesgo de

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

<sup>26</sup> Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

accidentalidad, le ordenó al Invías realizar un estudio técnico para la construcción de bahías y paraderos y para implementar medidas de reducción de la velocidad y de seguridad para los peatones, así como ejecutar dichas obras y medidas junto con otras de mantenimiento, demarcación y señalización en la margen derecha de la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, a la altura del Barrio Estambul en los puntos PR 24+300 a 24+500.

Finalmente, el Tribunal le ordenó a la Alcaldía de Manizales implementar en la zona referida un dispositivo preventivo de circulación peatonal para que los peatones crucen las calles por las intersecciones y aborden el servicio público en las zonas señalizadas, hasta tanto se implementen las zonas de bahía de estacionamiento o paradero; así mismo, para que los vehículos no dejen ni recojan pasajeros en lugares no acondicionados para ello. De igual modo, debe implementar operativos para sancionar las respectivas contravenciones.

**XI.3.3.** Inconforme con la determinación de primera instancia, el Invías interpuso recurso de apelación aduciendo, fundamentalmente: i) que la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, identificada con código 5005, cuenta con la debida señalización vertical y horizontal, y con cebras que garantizan el desplazamiento cómodo y seguro de los peatones; ii) el Invías no es competente para construir paraderos, puesto que estos elementos hacen parte del mobiliario urbano y por ende su construcción es responsabilidad de la Alcaldía de Manizales; y iii) las bahías de estacionamiento se realizan en lugares donde la disponibilidad de espacio lo permita y de conformidad con los estudios técnicos del caso.

**XI.3.4.** Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si *¿existe vulneración del derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, atribuible Invías debido al riesgo de accidentalidad generado por la ausencia de condiciones óptimas de seguridad para que los peatones transiten y utilicen el transporte público en la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, a la altura del Barrio Estambul en los puntos PR 24+300 a 24+500 del Municipio de Manizales?*

Previo a la resolución del caso concreto, la Sala considera necesario hacer referencia al derecho colectivo relacionado con la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad.

#### **XI.4. El derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad**

El artículo 2° de la **Constitución Política de Colombia** señala que son fines esenciales del Estado, entre otros, “[...] servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]”. Igualmente, se estableció que “[...] [l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. [Subraya la Sala].

La Constitución también consagra, entre otros derechos colectivos, el de circular libremente por el territorio nacional<sup>27</sup>; al uso y goce de los bienes de uso público, así como la correlativa obligación del Estado de garantizar la integridad del espacio público y su destinación al uso común<sup>28</sup>.

En este sentido, la **Ley 105 de 30 de diciembre de 1993**, “[p]or la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”, dispone como principio que “[e]l transporte es elemento básico para la unidad Nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del País”<sup>29</sup>.

En tal virtud, es deber de las autoridades impulsar el desarrollo económico y el progreso social, y para ello, ejecutarán las obras públicas correspondientes, entre estas, las relacionadas con el servicio público de transporte, el mantenimiento y la reconstrucción de la infraestructura vial del país.

La Ley 105 señala que el Sector Administrativo Transporte está conformado por el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional. Para el desarrollo de las políticas de transporte, el Sistema Nacional de Transporte está integrado por los organismos anteriormente mencionados y los organismos de tránsito y transporte e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con dicha actividad<sup>30</sup>.

De igual forma, dentro de los principios fundamentales del Sistema y el Sector Transporte se destaca el de seguridad de las personas, el cual se erige como una prioridad<sup>31</sup>, así como el de transporte de las personas por medio de vehículos e

---

<sup>27</sup> “ARTICULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

<sup>28</sup> Ibíd., “ARTICULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. [...]”.

ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. [...].

ARTICULO 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

La Ley 105 de 30 de diciembre de 1993, en el literal c. del artículo 2.º. establece lo siguiente: “c. De la libre circulación: De conformidad con los artículos 24 y 100 de la Constitución Política, toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que establezca la ley.

Por razones de interés público, el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.

En caso de conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte, el Estado preferirá el servicio público colectivo del servicio particular”.

<sup>29</sup> Artículo 2.º, literal “d. De la integración nacional e internacional [...]”.

<sup>30</sup> Artículo 1.º.

<sup>31</sup> Artículo 2.º, literal e.

infraestructuras en condiciones de libertad de acceso, comodidad, calidad y seguridad de los usuarios<sup>32</sup>.

Por consiguiente, el artículo 19 establece que “[c]orresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de [la infraestructura de transporte de] su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley”.

Asimismo, el artículo 20 menciona que “[c]orresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del Orden Nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a las Entidades Territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción. [...]”.

Por otro lado, la **Ley 769 de 6 de agosto de 2002**, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, indica que son principios rectores los de seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización<sup>33</sup>.

El artículo 7.º de la misma regulación resalta el deber que les asiste a las autoridades de tránsito de velar “por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías”. [Subraya la Sala].

Esta Corporación en múltiples ocasiones se ha pronunciado en torno a las condiciones mínimas que debe tener la infraestructura pública vial o de transporte terrestre a efectos de garantizar la seguridad de los actores viales.

Por ejemplo, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia de 30 de marzo de 2006 (C.P: Camilo Arciniegas Andrade)<sup>34</sup>, precisó la necesidad de construir un puente peatonal en una vía de alto tráfico vehicular con el fin de resguardar el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, de la siguiente forma:

“[...]”.

*El actor instauró la acción popular pretendiendo la construcción de un puente vehicular y peatonal en la vía Panamericana en la entrada a la vereda San Peregrino del municipio de Manizales, **pues la falta de este genera riesgo de***

---

<sup>32</sup> Artículo 3.º.

<sup>33</sup> Artículo 1º.

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 30 de marzo de 2006, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, Rad. N.º 17001-23-31-000-2003-00052-01(AP).

**accidentes** amenazando el derecho colectivo contemplado en el literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptible de protección mediante el ejercicio de la acción popular.

*El dictamen pericial permitió constatar que el acceso de la vía Panamericana a la vereda San Peregrino no es el adecuado, y a causa de ello existe riesgo para la vida y la seguridad de transeúntes y conductores, pues se trata de una vía de alto flujo vehicular.*

[...]. [Resalta la Sala].

La misma Sección, en sentencia de 26 de julio de 2007 (C.P: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta)<sup>35</sup>, se refirió a la importancia para la seguridad de las personas el hecho de que las vías cumplan con las especificaciones técnicas de todos y cada uno de los componentes que las integran, así:

“[...].

*Según la última norma citada [Ley 105 de 1993], la red nacional de carreteras que se construya a partir de la vigencia de dicha ley, tendrá como mínimo las siguientes especificaciones de diseño: [...]. Igualmente, dispone el artículo 13 comentado lo siguiente: Que el Ministerio de Transporte construirá bahías de estacionamiento sobre las zonas aledañas a las carreteras nacionales, las cuales contarán donde sea posible, con los servicios públicos básicos de acuerdo con los diseños técnicos.*

[...].

*Que será responsabilidad de las autoridades civiles departamentales y/o municipales, la protección y conservación de la propiedad pública correspondiente a la zona de terreno aledaña a las carreteras nacionales, adquiridas como reserva para el mantenimiento y ensanchamiento de la red vial. (parágrafo 2º).*

[...].

*Los elementos que integran y definen la sección transversal son: ancho de zona o derecho de vía, corona, calzada, bermas, carriles, cunetas, taludes y elementos complementarios.*

*Según dicho documento [Manual de Diseño Geométrico de Carreteras para Colombia de 1998], el ancho de zona o derecho de vía “es la faja de terreno*

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 26 de julio de 2007, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Rad. N.º 08001-23-31-000-1999-02940-01(AP).

destinada a la construcción, mantenimiento, futuras ampliaciones de la vía si la demanda se transita así lo exige, servicios de seguridad, servicios auxiliares y desarrollo paisajístico.”.

[...].

Pues bien, en el anterior contexto normativo y fáctico, encuentra la Sala que **se encuentra acreditada la vulneración** de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, en particular **del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en consideración a que, ciertamente, la Autopista Oriental, en el tramo que atraviesa el municipio de Malambo (Atlántico) no cumple con las especificaciones técnicas necesarias que garanticen la seguridad de los usuarios de la misma.**

En efecto, de acuerdo con la normativa citada en precedencia, **la mencionada vía hace parte de la red vial nacional, y dentro de ésta, a las carreteras de primera categoría, debiendo cumplir por ende con una anchura mínima de zona utilizable, la cual no se observa en este caso, pues en ninguno de sus puntos alcanza los 30 metros que como mínimo debe tener, situación éste que deriva en que las calzadas de la vía (dos en total, cada una con tres carriles) se encuentren en algunos tramos a distancias muy próximas a las viviendas que se encuentran a lo largo de su recorrido, con el consecuente riesgo para la seguridad de la comunidad del sector, debido a la circulación permanente de vehículos que desarrollan altas velocidades.**

La norma que establece esa medida mínima, que corresponde a la anchura mínima utilizable para las carreteras nacionales (tanto para calzadas, como para zonas de retiro y demás elementos integrantes de la vía), no prevé ninguna excepción en cuanto se refiere a las carreteras que atraviesan el sector urbano.

Además, **es claro que una vía que hace parte de la red nacional de carreteras cuando pasa por un centro urbano debe cumplir con determinadas condiciones que permitan la utilización segura de la misma tanto para los conductores de vehículos, como para los transeúntes y la comunidad en general, condiciones éstas que se extrañan en la Autopista Oriental en el tramo que atraviesa el municipio de Malambo, en el que tan solo existen señales horizontales y verticales en los que se informa sobre la proximidad del centro urbano y el deber de disminuir la velocidad en su paso por el mismo, dispositivos éstos que resultan, en criterio de la Sala, insuficientes, cuando se trata de una vía como la mencionada, calificada por el INVIAS como de primera categoría debido a su importancia, no estando acreditado debidamente, de otro lado, que haya adoptado las medidas para la regulación del tráfico vehicular que se anuncian en el recurso de apelación. [...]**. [Resalta la Sala].

Nuevamente, la Sección Primera, mediante sentencia de 31 de enero de 2008 (C.P: Camilo Arciniegas Andrade)<sup>36</sup>, destacó, en los siguientes términos, que la falta de señalización de las vías y la ausencia del mobiliario correspondiente son factores que contribuyen con la maximización del riesgo de accidentalidad y, por consiguiente, afectan los derechos colectivos relacionados con la seguridad pública:

“[...].

*En el caso concreto el Tribunal consideró probada la vulneración efectiva a los derechos cuya seguridad y garantía reclama el actor [...].*

*Adujo que con posterioridad a la práctica de la diligencia señalada **quedó en evidencia la carencia de las condiciones necesarias que garanticen la segura movilidad de los peatones a lo largo del sector, y, como agravante, resultó demostrada además la ausencia de señalización vertical y horizontal, circunstancia que maximiza el riesgo que corren los peatones al transitar por el sector.***

*Agregó que aunque en la actualidad existen los espacios necesarios para el tránsito de los peatones, no es menos cierto que el uso de los mismos, por demás riesgoso, es consecuencia del cotidiano uso por parte de aquellos a falta de andenes acondicionados para tal efecto, de lo cual se colige que en efecto, **el sector requiere de la señalización horizontal y vertical pertinente y de la construcción del mobiliario que garantice la seguridad de los derechos vulnerados.***

[...].

[...] [E]s a todas luces inaceptable la **evidente inseguridad y el riesgo en el que ponen sus vidas los peatones que cotidianamente transitan el sector** sobre el cual se realizaron los correspondientes estudios, **tanto por la falta del mobiliario urbano que garantice la segura movilización de los transeúntes a cada lado de la vía, como por la carencia de la señalización horizontal y vertical que maximiza el riesgo de quienes además, transitan por el sector en vehículos automotores.**

*Anota la Sala el acierto del Tribunal al señalar el **riesgo inminente para los peatones** que circulan y se desplazan por la Calle 5ª entre las Carreras 41 y 43, **por no estar plenamente acondicionado el espacio para la movilidad de los transeúntes, teniendo en cuenta además que quienes a diario circulan por el sector, en su mayoría son niños y jóvenes estudiantes.** [...].” [Resalta la Sala].*

---

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 31 de enero de 2008, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, Rad. N.º 19001-23-31-000-2004-02748-01(AP).

La misma Sala, en sentencia de 17 de julio de 2008 (C.P: Camilo Arciniegas Andrade)<sup>37</sup>, dejó claro que, en materia de seguridad vial, la acción popular es procedente en su faceta preventiva siempre y cuando se acredite la situación causante de la amenaza. Y precisó que, para cumplir con ese requisito, no resulta necesario demostrar la ocurrencia de accidentes de tránsito. Veamos:

*“En anteriores oportunidades, la Sala ha puesto de presente que **tratándose de una acción de naturaleza preventiva, procede amparar los derechos colectivos cuando se demuestra la situación causante de amenaza.** En sentencia de 27 de septiembre de 2007<sup>[38]</sup>, precisó:*

*«Es evidente el riesgo que corren los usuarios de la vía La Donjuana-Durania debido a la falta de señalización y demarcación; por tanto, acertó el Tribunal al conceder el amparo a los derechos colectivos a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, y al afirmar que **para darles protección no es necesario acreditar la ocurrencia de accidentes**».*

*[...]. Se reitera que las autoridades de tránsito, en todo caso, deben «velar por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública» y encaminar sus acciones a la «prevención y asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías» (artículo 7º de la Ley 769 de 2002). [...].*

*[...] **[S]e declarará que existe amenaza para los derechos colectivos a la seguridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente [...] pues quedó demostrado el riesgo para la seguridad. Hizo bien el Tribunal en exhortar a la Dirección de Tránsito para que mantenga los operativos de control sobre la zona, en este aspecto, se confirmará la sentencia apelada.***

*[...]”.* [Resalta la Sala].

Finalmente, la Sección, mediante sentencia de 18 de marzo de 2010 (C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso)<sup>39</sup>, aludió a las obligaciones que le corresponden al Inviás en materia de señalización de vías del orden nacional con el objeto de reducir los índices de accidentalidad y salvaguardar el derecho colectivo a la seguridad pública.

*“[...]”.*

*De las pruebas señaladas se constata que, **la vía indicada en la demanda forma parte de la Red Nacional de Carreteras a cargo del INVIAS, razón por la cual***

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 17 de julio de 2008, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, Rad. N.º 68001-23-15-000-2002-01460-01(AP).

<sup>38</sup> “Expediente AP 54001-23-31-000-2005-00075-01. Actora: Xiomara García Rodríguez. M.P. Camilo Arciniegas Andrade”.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010, C.P. (E) María Claudia Rojas Lasso, Rad. N.º 41001-23-31-000-2004-001364-01(AP)

*el mantenimiento de la misma le corresponde a dicho instituto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Decreto 2056 de 2003 [...].*

[...].

*Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación, ha precisado que es responsabilidad de la Nación, por medio del Instituto Nacional de Vías, acometer las obras de señalización necesarias para prevenir o reducir, por lo menos, los índices de accidentalidad en las vías del orden nacional. [...].*

***Para la Sala, la negligencia del recurrente frente al cumplimiento de su deber legal de mantenimiento y señalización de las vías a su cargo, constituye, sin lugar a duda alguna, una seria amenaza al derecho colectivo a la seguridad pública, pues no es necesario demostrar el grado de accidentalidad para inferir que la falta de señalización vial en carreteras comporta un riesgo para los usuarios de la misma, por lo tanto, en el caso examinado, basta con demostrar la negligencia de la autoridad obligada al mantenimiento de la vía, para concluir que tal conducta omisiva amenaza el citado derecho colectivo.***

[...]”. [Resalta la Sala].

## **XII. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO**

De conformidad con lo indicado en el planteamiento del problema jurídico (apartado XI.3.), la Sala procederá a resolver si existe vulneración del derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, atribuible Invías debido al riesgo de accidentalidad generado por la ausencia de condiciones óptimas de seguridad para que los peatones transiten y utilicen el transporte público en la margen derecha de la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, a la altura del Barrio Estambul en los puntos PR 24+300 a 24+500.

### **XII.1. El material probatorio relevante**

A efectos de resolver el caso concreto, a continuación, la Sala extrae del material probatorio que a su juicio goza de mayor idoneidad, la información que permita evidenciar la situación de amenaza de los derechos colectivos invocados.

El 1.º de junio de 2018, el Magistrado Sustanciador del asunto en primera instancia, en compañía de las partes y especialmente de funcionarios con conocimientos especializados de las autoridades accionadas, practicó inspección judicial en la Vía Panamericana “que conduce de la Estación Uribe al Puente La Libertad, PR 20+300, donde hay señales de paso escolar, curva pronunciada y resalto próximo”. Del acta correspondiente la Sala destaca los siguientes aspectos:

“[...]”.

*En el punto PR 24+400 la vía tiene dos carriles. En el sentido Puente La Libertad – Estación Uribe, se encuentra una señal de paradero de busetas, sin un sitio acondicionado para paradero. Al frente en el sentido Estación Uribe – Puente La Libertad hay un paradero acondicionado de busetas. Existe un resalto pero no hay línea cebreada para cruce de peatones.*

[...].

*Siguiendo sentido Puente La Libertad – Estación Uribe se encuentra que en la ladera hay una escalera sin señalización ni línea cebrada para cruce de peatones. Hay una señal del límite de velocidad de 30 km/h.*

[...].

*Se llega al área PR+500, que señalan los demandantes que es de interés del proceso. La vía tiene una curva pronunciada. En el sentido Puente La Libertad – Estación Uribe, antes de entrar a la curva aparece una acera sin señalización de paradero que se usa como paradero de busetas y se comunica con la acera de enfrente con una línea cebreada para cruce de peatones. Tiene señales de curva pronunciada, Pare, precaución de paso de personas. En la curva en el sentido Puente La Libertad – Estación Uribe se encuentra el acceso al conjunto de edificios Torres de la Esponsión.*

*Se constata que hay mucho tráfico en la zona, y existe una pendiente de la zona aledaña a la vía en el sentido Puente La Libertad – Estación Uribe.*

[...]”<sup>40</sup>. [Subraya la Sala].

## **XII.2. Las premisas**

En este punto, la Sala procederá a destacar algunos enunciados normativos que se consideran aplicables para resolver el litigio de la referencia y que, para el efecto, le permitirán construir dos premisas fundamentales, las cuales, posteriormente, conducirán a una conclusión. Dichas premisas son las siguientes:

### **2.1. El sector de la carretera objeto de debate hace parte de una vía del orden nacional que se encuentra a cargo del Invías<sup>41</sup>**

<sup>40</sup> Folios 138 y ss. del expediente de la referencia.

<sup>41</sup> Ley 1228 de 16 de julio de 2008, “Artículo 10. Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras. Créase el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras “SINC” como un sistema público de información único nacional conformado por toda la información correspondiente a las carreteras a cargo de la Nación, de los departamentos, los municipios y los distritos especiales y que conformarán el inventario nacional de carreteras. En este sistema se registrarán cada una de las carreteras existentes identificadas por su categoría, ubicación, especificaciones, extensión, puentes,

La Ley 105 de 30 de diciembre de 1993<sup>42</sup>, en su artículo 11 establece que “[...] a. El perímetro del transporte nacional comprende el territorio de la Nación. El servicio nacional está constituido por el conjunto de las rutas cuyo origen y destino estén localizadas en diferentes Departamentos dentro del perímetro Nacional. No hacen parte del servicio Nacional las rutas departamentales, municipales, asociativas o metropolitanas. [...]”.

Posteriormente, el Decreto 1735 de 28 de agosto de 2001<sup>43</sup>, determinó que la Red Nacional de Carreteras estaría a cargo del Invías<sup>44</sup> y, además, precisó que el sector de la vía respecto de la cual se suscitó el debate judicial de la referencia, hace parte de la Red Nacional de Carreteras a cargo del Invías, en los siguientes términos:

“Artículo 4°. Fijar la Red Nacional de Carreteras construida a cargo del Instituto Nacional de Vías, de conformidad con el Documento Compes número 3085 del 14 de julio de 2000, la cual está constituida por 16.575,1 km. de los cuales 11.650,4 km. corresponden a carreteras pavimentadas y 4.924,70 km. a carreteras en afirmado, de acuerdo con la evaluación realizada en diciembre de 1999, así:

| Código                      | Sector                                                           | Km.   |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------|-------|
| [...]                       | [...]                                                            | [...] |
| 5. Troncal del Eje Cafetero |                                                                  |       |
| [...]                       | [...]                                                            | [...] |
| 5005                        | Tres Puertas-Puente La Libertad, Sector La Manuela- Tres Puertas | 17.00 |
| [...]                       | [...]                                                            | [...] |

[...]”. [Resalta la Sala].

Igualmente, el artículo 1.º de la Ley 1228 de 16 de julio de 2008<sup>45</sup>, indica que “[p]ara efectos de la aplicación de la presente ley, las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional se denominan arteriales o de primer orden [...]”.

De otro lado, el Decreto 2976 de 6 de agosto de 2010<sup>46</sup>, el cual se aplica a las carreteras de la Red Vial a cargo de la Nación que se encuentran bajo la

poblaciones que sirven, estado de las mismas, proyectos nuevos, intervenciones futuras y demás información que determine la entidad administradora del sistema. [...]”.

<http://sinc.mintransporte.gov.co/visores/>

<sup>42</sup> “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

<sup>43</sup> “por el cual se fija la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación Instituto Nacional de Vías y se adopta el Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras y se dictan otras disposiciones”.

<sup>44</sup> Artículo 1.º.

<sup>45</sup> “Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones”.

<sup>46</sup> “Por el cual se reglamenta el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1228 de 2008, y se dictan otras disposiciones. [...] Artículo 1º.Objeto. Por medio del presente decreto, se reglamentan las medidas especiales para fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión en pasos urbanos de la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

administración del Invías<sup>47</sup>, define “pasos urbanos” como “[...] el tramo o sector vial urbano, de la Red Vial a cargo de la Nación administrada por el Instituto Nacional de Vías Invías, el Instituto Nacional de Concesiones INCO, o los entes territoriales, que se encuentran al interior o atraviesan la zona urbana de los diferentes Municipios [...]”<sup>48</sup>.

**2.2. La Red Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional hace parte del concepto “infraestructura del transporte” el cual también se compone de aquellos elementos accesorios o complementarios que permiten garantizarles a los administrados el servicio de transporte en condiciones de seguridad**

### **2.2.1. Extensión del concepto de la infraestructura del transporte**

La Ley 1682 de 22 de noviembre de 2013, “[p]or la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias [...]”<sup>49</sup>, define el concepto relevante “infraestructura del transporte” de la siguiente forma:

**“ARTÍCULO 2o. La infraestructura del transporte es un sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este, el cual está bajo la vigilancia y control del Estado, y se organiza de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y que propende por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos”.** [Resalta la Sala].

Dicha infraestructura se caracteriza “[...] por ser inteligente, eficiente, multimodal, segura<sup>50</sup>], de acceso a todas las personas y carga, ambientalmente sostenible, adaptada al cambio climático y vulnerabilidad, con acciones de mitigación y está destinada a facilitar y hacer posible el transporte en todos sus modos”<sup>51</sup>.

Además, la infraestructura del transporte está integrada, entre otros, por los siguientes elementos: i) “[l]a **red vial de transporte terrestre automotor con sus zonas de exclusión o fajas de retiro obligatorio, instalaciones operativas como estaciones de pesaje, centros de control de operaciones, estaciones de peaje, áreas de servicio y atención, facilidades y su señalización**, entre otras”; y ii) “[l]a **infraestructura urbana que soporta sistemas de transporte público**, sistemas

---

<sup>47</sup> Artículo 2.º.

<sup>48</sup> Artículo 3.º.

<sup>49</sup> “ARTÍCULO 1o. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a la infraestructura del transporte”.

<sup>50</sup> “ARTÍCULO 8o. Para efectos de la presente ley, se definen los siguientes principios, bajo los cuales se planeará y desarrollará la infraestructura del transporte: [...].

**Seguridad.** La infraestructura de transporte que se construya en el país deberá atender a criterios y estándares de calidad, oportunidad, seguridad y la visión de cero muertes en accidentes, para cualquier modo de transporte.

Esta seguridad involucra las acciones de prevención o minimización de accidentes de tránsito y las encaminadas a proveer la información de las medidas que deben adoptarse para minimizar las consecuencias de un accidente al momento de su ocurrencia. [...]”.

<sup>51</sup> Artículo 3.º.

*integrados de transporte masivo, sistemas estratégicos de transporte público y sistemas integrados de transporte público; **el espacio público que lo conforman andenes**, separadores, zonas verdes, áreas de control ambiental, **áreas de parqueo ocasional**, así como ciclorrutas, **paraderos**, terminales, **estaciones** y plataformas tecnológicas*<sup>52</sup>. [Resalta la Sala].

La Ley insiste en que la infraestructura del transporte deberá tener en cuenta **las normas de accesibilidad a los modos de transporte** de la población en general y en especial de las personas con discapacidad, así como el desarrollo urbano integral y sostenible<sup>53</sup>.

### 2.2.2. Propiedad o responsabilidad de la infraestructura del transporte

Ahora bien, la Sala llama la atención de que un conjunto considerable de disposiciones que integran el orden jurídico refiere, bien de manera directa o de forma indirecta, que la determinación de la propiedad y de la responsabilidad de los elementos que integran la infraestructura del transporte, en relación con cada uno de los niveles de la Administración Pública, depende de lo establecido en la ley.

En ese sentido, en cuanto a la competencia relativa a la planificación y administración de la infraestructura del transporte -incluidos sus elementos complementarios-, es de resaltar que el artículo 4.º de la Ley 1682 de 2013, precisa que la integración de tal infraestructura no modifica las competencias, los usos, la propiedad o la destinación adicionales que el legislador haya previsto para los bienes descritos<sup>54</sup>.

En atención a lo anterior, la misma regulación reitera que las acciones de planificación, ejecución, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de los proyectos y obras de infraestructura del transporte, además de materializar los derechos de las personas, constituyen una función pública que se ejerce a través de las entidades y organismos competentes del orden nacional, departamental, municipal o distrital, directamente o con la participación de los particulares<sup>55</sup>.

Adicionalmente, la Ley 1682, al referirse a la necesidad de contar con un permiso en el evento de que “cualquier persona” pretenda desarrollar un proyecto de infraestructura del transporte, persiste en que la infraestructura del transporte corresponderá a quien obra como su propietario, al advertir que “[...] [t]odos los bienes y servicios que se deriven del desarrollo del proyecto serán de propiedad,

<sup>52</sup> Artículo 4.º, numerales 1.º y 10.º.

<sup>53</sup> Artículo 6.º,

<sup>54</sup> Parágrafo 1.º

<sup>55</sup> Artículo 5.º. Esta disposición también destaca que las acciones de gestión de los proyectos y obras de infraestructura del transporte materializan el interés general previsto en la Constitución Política al fomentar el desarrollo y crecimiento económico del país; su competitividad internacional; la integración del Territorio Nacional, y el disfrute de los derechos de las personas y, además, constituye un elemento de la soberanía y seguridad del Estado.

uso, explotación y administración de la Nación o entidad territorial según corresponda. [...]”<sup>56</sup>.

La Sala destaca la coherencia que guarda la normativa ya mencionada frente a la Ley 105 de 1993, la cual en sus artículos 19 y 20 señala que **corresponde a la Nación y a las entidades territoriales, la construcción, la conservación y la planeación de todos y cada uno de los componentes correspondientes a la infraestructura de transporte de su propiedad.**

### 2.2.3. Propiedad o responsabilidad de la infraestructura del transporte que corresponde a la Red Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional.

**Especial alusión a las fajas de retiro obligatorio o zonas de reserva o de exclusión para carreteras**

El artículo 12 de la Ley 105 de 1993 es claro en indicar que “[s]e **entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del País, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por: 1. La red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización [...]**”. [Resalta la Sala].

Por su parte, el artículo 13 de la misma regulación dispone que la Red Nacional de Carreteras debe comprender como mínimo, entre otras especificaciones de diseño, **la construcción de bahías de establecimiento sobre las zonas aledañas a las carreteras nacionales**, las cuales contarán donde sea posible, con los servicios públicos básicos de acuerdo con los diseños técnicos<sup>57</sup>.

Huelga destacar que, en relación con la planificación de la infraestructura del transporte, la Ley 1228 de 2008, **indica que las carreteras de primer orden que forman parte de la Red Vial Nacional, tendrán una zona aledaña denominada faja de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión, cuya longitud será de 60 metros**; dichos espacios son de interés público y constituyen zonas de reserva o de exclusión para carreteras; por lo tanto allí se prohíbe levantar cualquier tipo de construcción o mejora<sup>58</sup>.

En tal virtud, mediante el uso de la figura de la expropiación administrativa con indemnización, el Gobierno Nacional, **a través de las entidades** adscritas al Ministerio de Transporte **que tengan la función de administrar la Red Vial Nacional, cuando se requiera la ampliación**, cambio de categoría y construcción de vías nuevas, **procederán a adelantar los trámites administrativos correspondientes para la adquisición de las referidas fajas de retiro obligatorio o zonas de reserva o de exclusión para carreteras**<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Artículo 15, inciso tercero.

<sup>57</sup> Párrafo 1.º.

<sup>58</sup> Artículo 1.º, párrafo 2.º; y 2.º, numeral 1.º.

<sup>59</sup> Artículo 3.º, párrafo 1.º.

Así pues, cuando **las Entidades** Adscritas al Ministerio de Transporte **que tengan la función de Administrar la Red Vial Nacional** “[...] **requieran adelantar obras destinadas al mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación, realizarán la adquisición únicamente de las zonas de terreno que se requieran de conformidad con los estudios, diseños y/o necesidades técnicas para adelantar la ejecución de las obras públicas, garantizando condiciones de seguridad y operación de la vía.** [...]”<sup>60</sup>. [Resalta la Sala].

El Decreto 2976 de 2010 enfatiza en que sobre las fajas de retiro obligatorio o zonas de reserva o de exclusión para carreteras “[...] **solo se permite el desarrollo de obras que permitan facilitar el transporte y tránsito y de los servicios conexos a la vía, tales como construcción de carriles de aceleración y desaceleración; así como la ubicación o instalación de elementos necesarios que aseguren y organicen la funcionalidad de la vía, como elementos de semaforización y señalización vial vertical, mobiliario urbano, ciclorrutas, zonas peatonales, estaciones de peajes, pesajes, centros de control operacional, áreas de servicio, paraderos de servicio público, áreas de descanso para usuarios, y en general las construcciones requeridas para la administración, operación, mantenimiento y servicios a los usuarios de la vía, contempladas por la entidad que administra la vía dentro del diseño del proyecto vial**”<sup>61</sup>. [Resalta la Sala].

Finalmente, es del caso precisar que la protección y conservación de las propiedades aledañas a las carreteras del orden nacional, atañe a las autoridades del orden local<sup>62</sup>.

A modo de conclusión parcial, nótese cómo las disposiciones retratadas no solamente coinciden con lo precisado en el apartado 2.2.1., en el sentido de que existe un conjunto de elementos accesorios a la infraestructura vial que integran la infraestructura del transporte y que están dispuestos para garantizar la operatividad y la accesibilidad al servicio de transporte. Además de ello, los textos normativos también recalcan de manera palmaria que cuando dichos elementos hacen parte de la Red Nacional de Carreteras o la Red Vial Nacional, los mismos se encuentran a cargo y bajo la responsabilidad del respectivo propietario de la infraestructura de transporte.

### **XII.3. Las conclusiones**

**3.1.** En atención a las reglas jurisprudenciales establecidas por esta Sección en torno al derecho colectivo relacionado con la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad (apartado XI.4.) y la inspección judicial practicada el 1.º de junio de 2018 (sección XII.1.), la Sala observa acreditada la amenaza al derecho colectivo mencionado toda vez que en la Vía Panamericana, Estación Uribe – Puente La Libertad, entre los puntos PR 24+300 a 24+500, a la altura del Barrio Estambul en el Municipio de Manizales, se constató: i) que dicha vía, por su categorización, presenta un alto tráfico; ii) que a pesar de la existencia de una señal de paradero de vehículos, realmente no existe un área o mobiliario adecuado destinado a facilitar el uso del

---

<sup>60</sup> Artículo 6.º.

<sup>61</sup> Artículo 7.º.

<sup>62</sup> Ley 105 de 1993, artículo 13, parágrafo 2.º y Ley 1228 de 2008, artículo 9.º.

servicio de transporte y el tránsito de las personas en condiciones de comodidad y seguridad; y ii) que aun cuando resulta evidente la necesidad de que las personas crucen, se desplacen y circulen permanente alrededor de la vía en mención, debido a la presencia de mobiliario urbano como escaleras y pequeñas aceras, dichos sectores no cuentan con la señalización adecuada como líneas cebradas o indicador de paradero, que brinde a los transeúntes la posibilidad de movilizarse y transportarse en condiciones de comodidad y seguridad.

En conclusión, de conformidad con la inspección judicial practicada por el Tribunal Administrativo de Caldas, la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, entre los puntos PR 24+300 a 24+500, a la altura del Barrio Estambul, no cuenta con las especificaciones técnicas, las condiciones especiales ni el mobiliario suficiente para garantizar la movilidad segura de la colectividad en general –conductores y peatones–, lo cual maximiza el riesgo de accidentalidad de la zona e impone al juez de la acción popular el deber de adoptar las medidas necesarias y adecuadas dirigidas a evitar el daño contingente y a cesar el peligro o la amenaza de los derechos colectivos.

**3.2.** Tal y como se indicó en el apartado 2.2., elementos tales como la señalización y semaforización, las zonas y cruces peatonales, los andenes, las estaciones, los carriles de desaceleración, las fajas de retiro obligatorio o áreas de reserva o de exclusión para carreteras, las áreas de descanso para usuarios, las áreas de servicio y atención, las bahías de estacionamiento, las áreas de parqueo ocasional, los paraderos de servicio público y, en general, las instalaciones, el mobiliario urbano o las construcciones que soportan el sistema de transporte público, hacen parte del concepto de **infraestructura vial** y, por consiguiente, también componen lo que el legislador ha denominado la **infraestructura del transporte**.

Como ha podido observarse, la integración de los referidos conceptos jurídicos, lejos de obedecer a un capricho legislativo, guarda plena armonía con el derecho colectivo relacionado con la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad, comoquiera que todos y cada uno de los elementos que componen la infraestructura vial están dispuestos para garantizarles a los administrados la accesibilidad, operatividad y funcionalidad de dicha infraestructura, propendiendo por materializar los derechos a la movilidad, al tránsito y al servicio de transporte en condiciones de seguridad y comodidad.

Corolario de lo anterior es el deber que la Ley 769 de 6 de agosto de 2002<sup>63</sup> les impone a los conductores, en el sentido de recoger y dejar a sus pasajeros en los sitios dispuestos para ello al costado derecho de la vía<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. [...] ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: [...]”.

**Bahía de estacionamiento:** Parte complementaria de la estructura de la vía utilizada como zona de transición entre la calzada y el andén, destinada al estacionamiento de vehículos. [...].

**Berma:** Parte de la estructura de la vía, destinada al soporte lateral de la calzada para el tránsito de peatones, semovientes y ocasionalmente al estacionamiento de vehículos y tránsito de vehículos de emergencia. [...].

**3.3.** En consecuencia, resulta exigible al responsable o propietario del proyecto vial o de la respectiva obra de infraestructura vial, las actividades de planificación, ejecución, construcción, administración, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación correspondientes, de conformidad con el ordenamiento jurídico, esto es, teniendo en cuenta cada uno de los elementos que integran la infraestructura del transporte que, para el caso específico, resulten técnicamente necesarios para: i) salvaguardar los derechos de las personas, especialmente el de la seguridad; ii) permitir el traslado de personas, bienes y servicios; iii) facilitar el acceso e integración de las diferentes zonas del país y de este con otros países; y iv) propender por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Así, pues, en virtud de que los demandantes, con el objeto de que sea salvaguardado el derecho colectivo a la infraestructura de transporte en condiciones de seguridad, reclaman la existencia de algunos de los elementos de la infraestructura vial que deberían estar presentes en la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, entre los puntos PR 24+300 a 24+500, a la altura del Barrio Estambul – Manizales; y en atención a que esta carretera es catalogada del orden nacional, arterial o de primer orden, y a que la misma conforma la Red Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional que por mandato legal<sup>65</sup> se encuentra a cargo y bajo la responsabilidad del Invías, es a este instituto al que le corresponde dotarla de los elementos correspondientes que, como ya se advirtió, les permitan a los usuarios beneficiarse de la vía en condiciones de seguridad y comodidad.

En otras palabras, en tanto que el Invías es la entidad propietaria de la infraestructura vial del orden nacional que integra la Red Nacional de Carreteras, es su obligación gestionar de todos y cada uno de sus componentes, incluyendo los elementos de la infraestructura del transporte, esto es, aquellos que aseguren y

---

**Marcas viales:** Señales escritas adheridas o grabadas en la vía o con elementos adyacentes a ella, para indicar, advertir o guiar el tránsito. [...].

**Paso peatonal a desnivel:** Puente o túnel diseñado especialmente para que los peatones atraviesen una vía.

**Paso peatonal a nivel:** Zona de la calzada delimitada por dispositivos y marcas especiales con destino al cruce de peatones. [...].

**Semáforo:** Dispositivo electromagnético o electrónico para regular el tránsito de vehículos, peatones mediante el uso de señales luminosas. [...].

**Señal de tránsito:** Dispositivo físico o marca especial. Preventiva y reglamentaria e informativa, que indica la forma correcta como deben transitar los usuarios de las vías.

**Señales luminosas de peligro:** Señales visibles en la noche que emiten su propia luz, en colores visibles como el rojo, amarillo o blanco. [...].

**Tráfico:** Volumen de vehículos, peatones, o productos que pasan por un punto específico durante un periodo determinado. [...]”. [Resalta la Sala].

<sup>64</sup> Artículo 91.

<sup>65</sup> Decreto 2618 de 20 de noviembre de 2013, “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías (Invías) y se determinan las funciones de sus dependencias”.

Ley 1228 de 16 de julio de 2008.

Decreto 1735 de 28 de agosto de 2001, “por el cual se fija la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación Instituto Nacional de Vías y se adopta el Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras y se dictan otras disposiciones”.

<http://sinc.mintransporte.gov.co/visores/>

organicen la funcionalidad de la vía y que faciliten la movilidad, el tránsito y el transporte en condiciones de seguridad y comodidad.

Cabe recalcar que, en virtud del principio y la prioridad de la seguridad de las personas y del ya mencionado deber de los conductores de recoger y dejar a sus pasajeros en los sitios adaptados para el efecto, resulta lógico y de vital importancia para el ejercicio adecuado del derecho colectivo relacionado con la infraestructura pública vial en condiciones de seguridad, el hecho de que la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, entre los puntos PR 24+300 a 24+500, a la altura del Barrio Estambul, cuente con las áreas apropiadas para facilitar el uso del servicio de transporte en condiciones de comodidad y seguridad.

Dichas obras complementarias, auxiliares o conexas, están destinadas a realizarse sobre las fajas de retiro obligatorio o zonas de reserva o de exclusión para carreteras, de conformidad con los estudios, diseños y/o necesidades técnicas, garantizando condiciones de seguridad y operación de la vía.

En ese orden, no le asiste razón al Invías cuando sostiene en el escrito de impugnación de la sentencia de primera instancia que el área de la vía objeto del asunto litigioso cuenta con señalización suficiente para el manejo del tráfico de peatones y vehículos o que no le corresponde garantizar que dicha infraestructura – que se reitera, está bajo su responsabilidad- se encuentre en las condiciones más apropiadas para prestar los servicios que le son propios, como los de movilidad y transporte de forma segura.

**XII.4.** Por los motivos expresados, la Sala procederá a modificar la sentencia de primera instancia en el sentido de amparar el derecho colectivo relacionado con la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad y, en consecuencia, se le ordenará al Invías que, en su calidad de propietario de la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, entre los puntos PR 24+300 a 24+500, a la altura del Barrio Estambul, en primer lugar, proceda a ejecutar las obras de señalización de líneas cebradas para tránsito peatonal y de paradero de transporte que se requieran, en relación con el mobiliario urbano circundante al servicio de los transeúntes. Y, en segundo lugar, que, de conformidad con los estudios técnicos del caso, ejecute las obras necesarias para adecuar y, si es del caso reubicar, las zonas y/o el mobiliario urbano que resulten convenientes para facilitar el uso del servicio de transporte y el tránsito de las personas en condiciones de comodidad y seguridad.

Por su parte, adicionalmente a lo dispuesto por el *a quo*, se le ordenará a la Alcaldía Municipal de Manizales que, en lo de su competencia, en virtud del principio de coordinación y en consideración a sus deberes de protección y conservación de las fajas de retiro obligatorio o las zonas de reserva o de exclusión de la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, entre los puntos PR 24+300 a 24+500, colabore con el Invías en la realización de las medidas que a este le fueron impuestas.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.**

## FALLA:

**PRIMERO: MODIFICAR**, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, los ordinales SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO y SÉPTIMO de la sentencia proferida el 18 de marzo de 2019 por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, los cuales quedarán así:

[...].

*SEGUNDO: AMPARAR el derecho colectivo relacionado con la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad en relación con la Vía Panamericana, Estación Uribe – Puente La Libertad, entre los puntos PR 24+300 a 24+500, a la altura del Barrio Estambul en el Municipio de Manizales, por las razones expuesta en la parte considerativa de esta providencia.*

*TERCERO: ORDENAR a la Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías (Invías), para que dentro del plazo de seis (6) meses:*

*A) Proceda a ejecutar las obras de señalización de líneas cebradas para tránsito peatonal y de paradero de transporte que se requieran la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, entre los puntos PR 24+300 a 24+500, a la altura del Barrio Estambul en el Municipio de Manizales, en relación con el mobiliario urbano circundante al servicio de los transeúntes.*

*B) De conformidad con los estudios técnicos del caso, ejecute las obras necesarias para adecuar y, si es del caso reubicar, las zonas y/o el mobiliario urbano que resulten convenientes para facilitar el uso del servicio de transporte y el tránsito de las personas en condiciones de comodidad y seguridad en la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, entre los puntos PR 24+300 a 24+500, a la altura del Barrio Estambul, en el Municipio de Manizales.*

*CUARTO: ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Manizales que:*

*A) Implemente en la zona un dispositivo preventivo de circulación peatonal conminando a los peatones a que crucen las calles por las intersecciones y aborden el servicio público en las zonas señalizadas hasta tanto se implementen las zonas y/o el mobiliario urbano referido en el literal B) del ordinal TERCERO; asimismo, los vehículos no dejen ni recojan pasajeros en las intersecciones ni en estaciones de cebra no acondicionados para el efecto. De igual modo, deben implementarse operativos para que sancionen las contravenciones que se lleguen ocasionar.*

*B) En lo de su competencia, en virtud del principio de coordinación y en consideración a sus deberes de protección y conservación de las fajas de retiro obligatorio o las zonas de reserva o de exclusión de la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, entre los puntos PR 24+300 a 24+500, colabore con el Invías en la realización de las medidas que a este le fueron impuestas.*

*QUINTO: Conformar un comité para la verificación del cumplimiento de lo decidido, el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo de Caldas a través de su magistrado ponente, quien lo presidirá; por los señores Diana Constanza Baena Tabares, Camilo Andrés Torres Bustamante, Jorge Enrique Bueno García, Jorge Armando García Hoyos, Luis David Arias Calderón, Mirian Vallejo Hincapié y Carlos Eduardo Alzate Chica en su calidad de demandantes, y por Javier Elías Arias Idárraga en su condición de coadyuvante; por el Instituto Nacional de Vías (Invías); por la Alcaldía Municipal de Manizales; y por el Agente del Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes harán seguimiento a lo ordenado en el fallo e informarán sobre las acciones que se adopten y ejecuten.*

*El comité sesionará cuando el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Caldas lo considere necesario. Además podrá ordenar la asistencia de un experto para efectos de precisar el cumplimiento de las órdenes pronunciadas.*

*[...].*

*SEPTIMO: CONDENAR a la Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías (Invías) a pagar a los demandantes las costas del proceso que se hayan causado.*

*[...]”.*

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia recurrida.

**TERCERO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**CUARTO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ  
GARZÓN**

**Consejero de Estado  
Presidente**

**NUBIA MARGOTH PEÑA**

**Consejera de Estado**



**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ  
VALDÉS**

**Consejero de Estado**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO**

**Consejero de Estado**