TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, Dieciocho (18) de Junio de Dos Mil Quince (2015)
Magistrado Sustanciador: Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui

RADICADO: **54-001-23-33-000-2014-00190-00**
ACCIONANTE: **ALVARO ERNESTO OYOLA VERGEL, ELIZABETH PÉREZ CARRASCAL Y ELIANA ANDREA PÉREZ MUÑOZ**
DEMANDADO: **MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO- Y OTROS.**
ACCIÓN: **POPULAR**

Procede la Sala a decidir el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos interpuesto por los actores ALVARO ERNESTO OYOLA VERGEL, ELIZABETH PÉREZ CARRASCAL Y ELIANA ANDREA PÉREZ MUÑOZ, en contra del Municipio de Villa del Rosario, Concesionaria San Simón, Agencia Nacional de Infraestructura, Nación Ministerio de Tránsito y Transporte y el Instituto Nacional de Vías - Invías.

1. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

Se expusieron en el escrito de demanda así:

> ***"PRIMERO:*** *Se adopten las medidas necesarias por parte de EL MINISTERIO DE TRANSPORTE, INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, CONCESIONARA SAN SIMÓN S.A., MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO – NORTE DE SANTANDER, DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER, LA NACIÓN Y DEMAS ENTIDADES SOLIDARIAS CON FUNCIÓNES (sic) ADMINISTRATIVAS SOBRE LA VÍA, para evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio, para la protección del derecho colectivo A LA PREVENCIÓN Y SEGURIDAD VIAL, Y LA ADECUADA GARANTIZACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE vulnerado y amenazado.*
>
> ***SEGUNDO:*** *Se ordene la construcción de un puente peatonal, considerándose que es la medida idónea y necesaria para la protección del derecho colectivo enunciado, debido a que las diferentes medidas adoptadas por la administración, tales como reductores de velocidad, señalización vial y bahía de estacionamiento no han sido idóneas, eficientes y eficaces a la hora de evitar o proteger el derecho aducido.*
>
> ***TERCERO:*** *Ordenar a la entidad o entidades encargadas en funciones administrativas que se adopten las medidas preventivas necesarias a corto plazo para la protección del derecho o interés colectivo, con el fin de disminuir el riesgo, la amenaza o vulneración del mismo, en relación y conforme a la Ley 472 de 1998 en su artículo 4, literales d, g, h, l, m.*
>
> ***CUARTO:*** *Se ordene a la autoridad o autoridades encaradas en funciones administrativas, se adopten las medidas necesarias preventivas para el restablecimiento del orden público; la reducción y descongestión, por la*

constante acumulación de vehículos prestadores de servicio público, transporte ilegal (piratas) y particulares a la hora de esperar sus pasajeros o acompañantes.

***QUINTO:** Se ordene a la entidad o entidades encargadas en funciones administrativas, la construcción de los paraderos pertinentes para una adecuada espera del servicio público en el kilometro seis(6) (sic) de la Autopista Internacional San Antonio Vía los Álamos, en lo que circunscribe y atañe a la Universidad de Pamplona y a la comunidad universitaria."*

1.2. Hechos.

Se sintetizan de la siguiente manera:

Los actores manifiestan que son estudiantes de la Universidad de Pamplona extensión Villa del Rosario la cual se encuentra ubicada sobre la autopista internacional vía los Álamos Villa Antigua kilómetro 6, sector donde existen distintos tipos de señalización y reductores de velocidad sobre cada calzada, sin embargo, éstas medidas son ineficaces a la hora de evitar la ocurrencia de accidentes de tránsito, representando un verdadero peligro para la comunidad el cambio de carril y la velocidad con la que transitan los vehículos.

Exponen que los días 2, 5 y 7 de mayo de 2014, radicaron derechos de petición ante la CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A., INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS y la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA respectivamente, en el que se solicitó se adopten las medidas necesarias a fin de evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio, para la protección del derecho colectivo a la prevención y seguridad vial y la adecuada garantía del servicio de transporte, de los cuales únicamente se respondió el formulado a la CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A.

Indican que el día 20 de mayo de 2014 la señorita ADRIANA MARCELA ECHAVARRIA RAMÍREZ estudiante de la Universidad de Pamplona, haciendo uso de la vía en el sitio sobre el cual versan las pretensiones del presente medio de control, sufrió un accidente de tránsito al intentar cruzar la autopista, siendo arrollada por una motocicleta, destacando que la visibilidad en ese tramo de la vía es limitado debido al constante estacionamiento de vehículos de transporte público, transporte ilegal y particulares que hacen un uso indebido del espacio público.

1.3 Actuación procesal:

Mediante Providencia del Nueve (09) de Junio de dos mil Catorce (2014), el Despacho admitió la demanda de la referencia presentada por los señores ALVARO ERNESTO OYOLA VERGEL, ELIZABETH PÉREZ CARRASCAL Y ELIANA ANDREA PÉREZ MUÑOZ, en contra del Municipio de Villa del Rosario, Concesionaria San Simón, Agencia Nacional de Infraestructura, Nación Ministerio de Tránsito y Transporte y el Instituto Nacional de Vías – Invías.

El 12 de septiembre de 2014, se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento, en la cual se decretaron pruebas (fls. 243 a 244 c. principal No. 1), llevándose a cabo el día 22 de septiembre de 2014 la diligencia de recepción del testimonio de la señorita ADRIANA MARCELA ECHEVERRÍA RAMÍREZ (fl. 258 c. principal No. 1) y recaudándose las demás pruebas decretadas, razón por la cual se corrió traslado para alegar mediante auto de fecha 3 de febrero de 2015, el cual fue atendido por los accionantes, el Municipio de Villa del Rosario, INVÍAS y la Concesionaria San Simón S.A. (fls. 317 a 356 del cuaderno No. 2 del expediente)

1.4. Posición de las entidades demandadas.

1.4.1. CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A.:

Manifestó que los hechos identificados con los números 1, 4, 5, 9, 11, 12, 14 y 15 no les consta y deben probarse.

Frente a los hechos 2, 3 y 7 son apreciaciones subjetivas por parte de los accionantes, señalando por último que no le consta el hecho 6, por cuanto no es la autoridad competente para conocer dicha información, expone frente al hecho número 8 que en efecto la CONCESIONARIA SAN SIMÓN dio respuesta de fondo al derecho de petición presentado por los accionantes, indicando que tal y como lo menciona el hecho número décimo, los actores populares cumplieron con lo preceptuado en el artículo 144 de la ley 1437 de 2011.

En cuanto a las pretensiones señala que se opone a la totalidad de ellas, puesto que las actuaciones desplegadas por su representada no han vulnerado o amenazado los derechos colectivos al goce del espacio público, seguridad y salubridad pública, la realización de construcciones o edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando

prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, ni ningún otro derecho colectivo o difuso, destacando que la señalización vertical y horizontal que se encuentra en la vía es la que se indica en el manual de señalización del Ministerio de Transporte, poniendo de presente su falta de competencia para dar cumplimiento a lo pretendido en éste medio de control, haciendo notar que dentro de las obligaciones a cargo de la Concesionaria San Simón S.A. consignadas en el contrato No. 006 de 2007, no se encuentra la construcción de puentes peatonales, ni intervención alguna sobre los existentes, razones por las cuales solicita se declare improcedente la acción popular.

1.4.2. INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS

Señala que se opone a todas las pretensiones de la demanda, debido a que el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, tiene bajo sus responsabilidad la conservación de las vías nacionales, junto con sus zonas de protección de carretera, toda vez que tiene por objeto ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en los que se refiere a carreteras, correspondiéndole velar por la preservación y el perfecto estado de las obras a su cargo, entendiéndose concretamente las vías, puentes muros y las demás obras complementarias necesarias para la conservación del bien de uso público encomendado y acorde a las disposiciones legales vigentes.

Expone que existe carencia de imputación por falta de competencia, debido a que teniendo en cuenta que mediante acto administrativo No. 04025 del 04 de septiembre de 2007, se autorizó la entrega de una infraestructura vial al instituto nacional de concesiones – INCO, razón por la cual suscribieron con la SOCIEDAD CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A. el contrato de concesión No. 006 de 2007, cuyo objeto es la realización de los estudios y diseños definitivos, gestión predial, gestión ambiental, gestión social, financiación, construcción rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento del proyecto de concesión vial "ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA Y NORTE DE SANTANDER".

Propone como excepciones el agotamiento de la jurisdicción toda vez que respecto de los mismos supuestos fácticos ya se impetraron dos acciones populares conocidas por los Juzgados Primero y Tercero Administrativo de

Cúcuta, además propone la carencia de imputación por falta de competencia, indicando que la autopista internacional de Cúcuta no es responsabilidad del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, teniendo en cuenta que a través del acto administrativo No. 04025 del 4 de septiembre de 2007, se autorizó la entrega de una infraestructura vial al Instituto Nacional de Concesiones- INCO, suscribiendo ésta entidad contrato de concesión con la CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A. en el área metropolitana de Cúcuta y Norte de Santander.

1.4.3. Las demás respuestas de las entidades accionadas no serán tenidas en cuenta por la Sala, toda vez que fueron presentadas extemporáneamente.

1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

a) PARTE ACTORA

Los accionantes manifiestan que de las contestaciones de las entidades demandadas se puede desprender que las mismas reconocen y advierten el daño, vulneración y potencialidad de un perjuicio mayor en la zona, transgrediendo incluso los derechos fundamentales de los que transitan por el sector, siendo aún más preocupante el riesgo que sufren las personas con discapacidad sensorial, motoras y cognitivas, mujeres embarazadas o con niños pequeños y peatones en general, entidades que no se responsabilizan por la problemática presentada produciendo incertidumbre, proporcionando incluso respuestas contradictorias, imprecisas en las que se atribuyen la responsabilidad unas a otras, solicitando por último evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio a los derechos colectivos invocados.

b) MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO

Indica que el Municipio de Villa del Rosario no está legitimado en la causa por activa (sic) para intervenir en el cuidado, mantenimiento y manutención de la vía autopista internacional, ya que la misma es una troncal de orden nacional, siendo los únicos responsables en la reconstrucción, manejo, restauración entre otras, la CONSECIONARIA SAN SIMÓN S.A., conforme al contrato de concesión No. 006 de 2007 para los estudios, diseños definitivos, gestión predial, ambiental y social, financiación, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y

mantenimiento del proyecto de concesión vial "ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA Y NORTE DE SANTNADER CELEBRADO ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO Y LA SOCIEDAD SAN SIMÓN S.A." de agosto de 2007, el cual se encuentra vigente, en el cual la Nación, por intermedio del Instituto Nacional de Concesiones – INCO y la Agencia Nacional de Infraestructura, concesionó a autopista internacional a la CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A.

Sumado a lo anterior, expone que tal y como lo señalan los actores, en la vía existe abundante señalización y que la congestión vehicular presentada en el sector debe ser solucionada por la Policía Nacional.

Finalmente destaca que por tratarse de una carretera nacional, el Municipio de Villa del Rosario no puede hacer inversión sobre la misma, pues de llegar a hacerlo cometería el delito de peculado por desviación, causando detrimento patrimonial, so pena de las investigaciones disciplinarias contra el representante legal de este ente territorial.

c) INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS

Solicita su absolución en virtud de la concesión de la vía realizada por el INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO a la CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A. a través del contrato No. 006 de 2007, destaca que respecto a la pretensión dirigida a la construcción de un puente peatonal, ya fueron impetradas dos acciones populares identificadas con los radicados números 54001-33-31-001-2008-00346-00 y 54001-33-31-003-2009-00286, de las cuales se profirió sentencia dentro del primer radicado.

d) CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A.

Requiere se denieguen las pretensiones de la demanda y se permita a la Concesionaria San Simón S.A. ejecutar las obligaciones a su cargo, manifestando que dicha entidad es responsable del mejoramiento de 6 carriles de la Autopista Internacional Cúcuta – Puente Internacional Simón Bolívar y Glorieta alargada Villa del Rosario.

Argumenta su falta de legitimación en la causa por pasiva, indicando que dentro de las obligaciones contractuales que le asisten derivadas del contrato de concesión No. 006 de 2007 no se encuentran las pretendidas con el presente medio de control, debido a que se pactó que el INCO sería quien determinaría la necesidad de realizar obras adicionales, destacando que del alcance de la ejecución del contrato de concesión No. 006 de 2007, se puede deducir que la obligaciones de la concesionaria están definidas y son inmodificables y precisas, preciando que de accederse a las pretensiones de la demanda, se debería vincular a la Agencia Nacional de Infraestructura quien reemplazó al INCO, quien podrá abrir una nueva licitación para nuevas obras y contratos que tengan por objeto dar cumplimiento a las construcciones necesarias.

1.6. CUESTION PREVIA

Vista las contestaciones de las entidades accionadas, donde se puso de presente que por los mismos hechos y sobre las mismas pretensiones se habían promovido otras acciones populares, se hace pertinente realizar el estudio de la cosa juzgada en éste tipo de medios de control, para si es del caso, proceder a decretarla.

El Honorable Consejo de Estado mediante providencia de fecha 23 de julio de 2007 en el proceso identificado con el radicado número: 25000-23-24-000-2005-02295-01(AP) Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO indicó respecto de la cosa juzgada en acciones populares:

> "**AGOTAMIENTO DE JURISDICCION - Acción popular / ACCION POPULAR - Agotamiento de jurisdicción / COSA JUZGADA - Acción popular / ACCION POPULAR - Cosa juzgada**
>
> El agotamiento de jurisdicción sirve como instrumento para evitar que coexistan dos procesos, en trámite, en los cuales los hechos, objeto, causa y derechos colectivos – aunque no sean idénticos en las respectivas demandas- sean iguales o muy similares, con el propósito de garantizar los postulados de la economía y celeridad, consagrados por el propio legislador en la ley 472 de 1998. La cosa juzgada opera como aquella excepción que puede ser declarada por el juez en la sentencia, de oficio o a solicitud de parte, con la finalidad de respetar los efectos jurídicos que una decisión previa se encuentra produciendo. En esa perspectiva, si un proceso sobre determinados hechos y derechos colectivos, ya fue decidido por la jurisdicción, y la sentencia se encuentra debidamente ejecutoriada, habría que afirmar, a priori, que si se llegara a demandar nuevamente por los mismos supuestos fácticos y jurídicos, habría lugar a tramitar el proceso para que, en la respectiva sentencia, se hicieran las consideraciones pertinentes acerca del acaecimiento de la cosa juzgada, por cuanto, los procesos judiciales no estarían ambos en curso – situación esta última que sí daría oportunidad para declarar el agotamiento de jurisdicción-. La anterior conclusión no armoniza con los postulados de celeridad y economía procesal, por

cuanto según la misma sería necesario, en principio, tramitar el segundo proceso para establecer en la sentencia la existencia o no del fenómeno de la cosa juzgada, según lo preceptuado en el artículo 23 de la ley 472 ibídem.

(...)

2.4. Así mismo, es pertinente señalar que, tal y como lo puso de presente en reciente oportunidad la Sala[*], la diferencia entre el agotamiento de jurisdicción y la cosa juzgada, radica en que con el primero se busca evitar un desgaste de la administración de justicia, de tal suerte que ante la existencia de dos procesos en curso, que versan sobre hechos, objeto y causa similares, el juez debe establecer cuál de ellos agotó la jurisdicción y, para ello, debe constatar en qué procedimiento fue notificada primero la demanda a los demandados, pues es a partir de dicho momento que se habla propiamente de la existencia del proceso como tal, en tanto en dicho instante se traba la litis. Ahora bien, en la cosa juzgada, el operador judicial constata que un proceso sobre los mismos o similares hechos, objeto y causa ya fue fallado por la jurisdicción, situación que lo lleva a declarar, **en la sentencia**, la imposibilidad de acceder a las pretensiones, puesto que el asunto ya fue ventilado y decidido ante los órganos jurisdiccionales respectivos.

(...)

En esa perspectiva, si un proceso sobre determinados hechos y derechos colectivos, ya fue decidido por la jurisdicción, y la sentencia se encuentra debidamente ejecutoriada, habría que afirmar, *a priori,* que si se llegara a demandar nuevamente por los mismos supuestos fácticos y jurídicos, habría lugar a tramitar el proceso para que, en la respectiva sentencia, se hicieran las consideraciones pertinentes acerca del acaecimiento de la cosa juzgada, por cuanto, los procesos judiciales no estarían ambos en curso – situación esta última que sí daría oportunidad para declarar el agotamiento de jurisdicción-.

(...)

A la anterior conclusión se arriba a través de la aplicación de simples postulados de lógica formal, ya que si es clara la existencia del agotamiento de jurisdicción cuando dos procesos –sobre los mismos hechos, derechos, objeto y causa– coexisten simultáneamente, con mayor razón debe verificarse la existencia de la citada figura procesal, cuando un proceso sobre determinados supuestos ya fue fallado (cosa juzgada) y, con posterioridad, se pretenda iniciar un nuevo proceso para debatir las mismas premisas del anterior.

2.7. En ese orden de ideas, para la Sala es claro que en el caso *sub exámine,* se impone confirmar la decisión apelada, en cuanto los hechos que se plantean por el demandante en la acción popular de la referencia, se encontraron enmarcados, en su oportunidad, en el proceso de acción popular No. 2000-0008, como quiera que este último amparó los derechos colectivos al goce y disfrute del espacio público, así como la utilización y defensa de los bienes de uso público en toda la localidad de Chapinero, afectados por la invasión que, en múltiples ocasiones, realizan los vendedores del sector."

Con las consideraciones anteriores, se observa a folios 331 a 348 del cuaderno principal número 2, que sobre los mismos hechos, derechos colectivos y pretensiones, se promovieron dos acciones populares identificadas con los radicados: 54001-33-31-003-2009-00286-00 y 54001-33-31-001-2008-00346-00 conocidas por los Juzgados Tercero Administrativo Oral y Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta respectivamente. Dentro de las

cuales, frente a la demanda adelantada por el Juzgado Tercero Administrativo Oral, se verificó la existencia del proceso identificado con el radicado 2008-346 tramitado por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cúcuta, el cual fue admitido con anterioridad al tramitado por su despacho, esto es, el 11 de noviembre de 2008 y notificado el 19 de diciembre de 2008, razones por las cuales se declaró mediante auto de fecha 10 de diciembre de 2010, la nulidad de lo actuado por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta a partir del auto de fecha 15 de febrero de 2010, rechazando la demanda por el agotamiento de la jurisdicción (fl. 302 a 303 c. principal No. 2).

Respecto al proceso tramitado por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, el mismo fue remitido al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Cúcuta, quien amparó mediante sentencia de fecha 29 de mayo de 2014 los derechos colectivos a la seguridad pública y al goce del espacio público de la comunidad residente y transeúnte del Tramo 7010 vía urbana de primer orden en el Municipio de Villa del Rosario, o comúnmente conocido como Autopista Cúcuta- San Antonio de esta ciudad, ordenando a la Concesionaria San Simón, que procediera en un plazo no superior a un mes contado a partir de la comunicación del presente fallo, a realizar un estudio técnico para la construcción de un puente peatonal con sus respectivos andenes y barandas para el tramo 7010 vía urbana de primer orden en el Municipio de Villa del Rosario, ordenando a la Concesionaria San Simón como consecuencia del estudio técnico iniciar la obra civil de construcción dentro de un plazo de 2 meses, contados a partir de la terminación de dicho estudio (fl. 331 a 348 c. principal No. 2).

Fallo que actualmente está en firme, tal y como da cuenta el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Cúcuta, cuando certificó que con auto de fecha 26 de febrero de 2015 se ordenó no reponer el proveído del 14 de octubre de 2014, por medio del cual se rechazó por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Concesionaria San Simón S.A. contra la sentencia de primera instancia, ordenando la expedición de copias de los documentos pertinentes para interponer el recurso de queja, publicándose por aviso la expedición de dichas copias, sin que la parte interesada las retirara dentro de los 3 días establecidos para ello, razón por la cual se declaró precluido el término para interponer el recurso de queja, quedando en firme la sentencia del

29 de mayo de 2014 (fl. 377 c. principal No. 2).

En vista de lo anterior, y siguiendo los preceptos jurisprudenciales destacados, se observa que en lo referente a la construcción del puente requerido en el numeral segundo del acápite de pretensiones de la demanda visto a folio 4 del cuaderno principal Número 1, se deberá declarar la cosa juzgada, toda vez que ésta misma pretensión, por la transgresión a los mismos derechos colectivos y bajo los mismos presupuestos fácticos, ya fue conocida y fallada por la Jueza Segunda Administrativa de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta.

2. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

2.1. Competencia.

Es competente la Sala para resolver la protección de los derechos e intereses colectivos invocados según lo preceptuado en los artículos 144 y 152 numeral 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. El problema Jurídico.

El problema jurídico se plantea de la siguiente manera:

Determinar si se encuentran amenazados o vulnerados los derechos colectivos citados en la demanda, debido a:

- La falta de medidas preventivas para el restablecimiento del orden público, la reducción y descongestión, por la constante acumulación de vehículos prestadores de servicio público, transporte ilegal y particulares a la hora de esperar pasajeros o acompañantes.
- La ausencia de paraderos para una adecuada espera del servicio público.

Para resolver dicho cuestionamiento el Despacho abordará los siguientes temas a saber:

- Marco Constitucional y legal de las acciones populares.
- Precisión sobre los derechos colectivos citados en la demanda como vulnerados.

- De las excepciones propuestas
- El caso concreto.
- Conclusiones.

2.3. Marco Constitucional y legal de las acciones populares.

El artículo 88 de la Constitución Política, consagró la acción popular como un mecanismo de participación pública para la protección de los derechos e intereses colectivos. De ahí que su eficacia consiste en prevenir o eliminar los factores que tienen incidencia colectiva y que exceden la afectación de intereses subjetivos.

Dicha norma fue desarrollada por la Ley 472 de 1998, y en su artículo 2º, fue definida como "... los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos", que "... 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".

Pues bien, para definir cuáles son los derechos e intereses colectivos, y sin que sea una enumeración taxativa, el artículo 88 de la Constitución consagró que las acciones populares buscan la protección de los derechos relacionados, entre otros, con el patrimonio público, la moralidad administrativa, el ambiente sano y el espacio público. En este mismo sentido, el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, relacionó como derechos colectivos, entre otros, los siguientes:

> a) Al 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 garantice 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 mismo 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 públicas,
> 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 suficiente 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,
Además también se consideran como derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias, los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Por su parte, el artículo 12 ibídem, señala el carácter público de la acción popular, ya que autoriza a cualquier persona a ejercerla, sin necesidad de demostrar un interés particular y concreto, es decir, establece una legitimación por activa universal. En efecto, el interés público que se presume al instaurar la acción popular resulta congruente con la defensa de los derechos e intereses colectivos, toda vez que, por su propia naturaleza, estos involucran intereses de toda la colectividad que no se radican ni se predican de una persona en concreto.

Contrario a lo dispuesto para la acción de tutela (artículos 86 de la Constitución Política y 6°, numeral 1°, del Decreto 2591 de 1991), la reglamentación constitucional y legal de la acción popular, no limita su procedencia cuando las pretensiones que buscan amparar un derecho o un interés colectivo pueden alegarse por intermedio de otros recursos de defensa judicial. En consecuencia, la acción popular no debe entenderse como un medio judicial subsidiario o residual sino como un instrumento procesal principal para la defensa de los derechos o intereses colectivos.

2.4. Precisión sobre los derechos colectivos invocados en la presente demanda.

Los Accionantes en el libelo de la demanda exponen la transgresión a los siguientes derechos colectivos:

- Prevención y seguridad pública, el acceso a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública
- Espacio público
- Prevención de desastres

Respecto a éstos derechos, la Sala realizará un breve análisis de los mismos así:

- **Prevención y seguridad pública, el acceso a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública**

En cuanto al derecho colectivo a la seguridad y salubridad, su núcleo ha sido delimitado por el Consejo de Estado, de la siguiente forma:

> "De esta manera, se puede concluir que la salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos[1].
>
> Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.
>
> Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados." [2]

El derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, ha sido desarrollado por el Consejo de Estado, de la siguiente manera:

> "El derecho o interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, detenta un origen constitucional, pues en el artículo 88 alusivo a las acciones populares se indica el de la "salubridad" como derecho susceptible de protección a través de esta acción constitucional. Así mismo, en la lista enunciativa de derechos e intereses colectivos susceptibles de amparo a través de este instrumento, contenida en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se consagra de manera textual en su literal h.
>
> Este derecho comprendido en su dimensión colectiva, debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud. En este orden de ideas, puede pensarse en la estructura sanitaria y en especial hospitalaria, como típica manifestación del mismo.
>
> Sobre el concepto de "salubridad pública" ha sostenido esta Sección de manera coincidente con la Corte Constitucional:
>
> > "En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. De esta manera, se puede concluir que la salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y

[1] Consejo de Estado, Sección Tercera, AP-741 del 28 de noviembre de 2002.

[2] Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente 01834, Sentencia de 15 de julio de 2004, Consejero Ponente. Dr. Germán Rodríguez Villamizar.

tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados"[3].

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

"El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del "acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública". Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra "infraestructura" la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.[4]

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

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

Finalmente, vale la pena relievar que algunos servicios públicos domiciliarios pueden encontrar relación con este derecho; baste pensar para ejemplificar esta afirmación en las necesidades que la comunidad tiene de acceder a infraestructuras de agua potable, alcantarillado o aseo, obteniendo de esta manera una respuesta positiva frente a sus requerimientos de salud y evitando enfermedades."

- **El derecho colectivo al goce del espacio público.**

Cabe decir que la búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre las cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son derechos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos.

---

[3] Consejo de Estado. Sección tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004. Ap 1834. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar.

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

La protección del espacio público, así entendida, responde a la necesidad de conciliar los diferentes ámbitos y esferas sociales en un lugar común, sin desconocer, en todo caso, el principio constitucional consagrado en el artículo primero de la Carta, mediante el cual se garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses privados, en beneficio de la colectividad.

En la Constitución de 1991 existen varios artículos que hacen alusión y ponen de presente las responsabilidades estatales en estas materias. Al respecto, tenemos entre otras, las siguientes normas:

> "Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables."
>
> "Artículo 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.

La Ley 9ª de 1989 definió el espacio público, de la siguiente manera:

> "Art. 5o. Entiéndese por Espacio Público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.
>
> Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo.
>
> PARAGRAFO. (adicionado por el artículo 117 de la Ley 388 de 1997) El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo."

Esta definición amplía conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente entendida en la legislación civil (artículos 674, 678 y 679 C.C.[5]),

[5] Señalan dichos artículos del Código civil, lo siguiente: "Art. 674. Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la república.

teniendo en cuenta que no se limita a reducirla a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en la mencionada legislación, sino que extiende el alcance del concepto a todos aquellos bienes inmuebles públicos, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, están destinados a la utilización colectiva. En otras palabras, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público, es su afectación al interés general y su destinación al uso directo o indirecto en favor de la colectividad, razón por la cual no pueden formar parte de esta categoría, aquellos bienes que son objeto de dominio privado de conformidad con lo establecido por la ley, ni aquellos que son del pleno dominio fiscal de los entes públicos (bienes "privados" del Estado).

Se debe tener claro, entonces, que el orden en los espacios abiertos, como calles y parques, debe ser un valor social por excelencia que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones y calidad de vida urbana y a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.).

En virtud de los derechos colectivos anteriormente definidos y que tanto la Constitución, como la ley protegen, resulta lógico que toda sociedad, así como la nuestra, busque salvaguardar esos derechos a través de los mecanismos que nuestro ordenamiento jurídico otorga para su protección y ello radica, precisamente, en la esencia de nuestro Estado Social de Derecho (Art. 1 C.P.), como el compromiso integral de nuestra sociedad de darle relevancia a partir de la Constitución de 1991 a los derechos colectivos.

- **El derecho colectivo a la seguridad y la prevención de desastres previsible técnicamente.**

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público, del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales

Art. 678. El uso y goce que para el tránsito, riesgo, navegación y cuale4squiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes de la unión de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código y a las demás que sobre la materia contengan las leyes.

Art. 679. Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la unión."

El núcleo fundamental de este derecho colectivo ha sido delimitado por el Consejo de Estado, de la siguiente forma:

> "El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
>
> La seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente es contemplado en la Ley 472 de 1998 como patrimonio común y público, derecho colectivo que debe ser protegido cuando sea amenazado, vulnerado o agraviado. Esta norma consagra la necesidad de su defensa y divulgación.
>
> El Estado comenzó a asumir su función de ente planificador en la materia con la creación de la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres y la conformación de Comités Regionales y Locales de Emergencias, dentro del marco jurídico institucional de la Ley 46 de 1988, del Decreto Ley 919 de 1989 y el Decreto 93 de 1998.
>
> Los desastres[6], objeto del derecho colectivo en estudio, son los daños graves o alteraciones graves "de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social"[7].
>
> En consecuencia, **el contenido del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles es, eminentemente preventivo, pues busca garantizar la protección de los residentes en el país, adoptando las medidas como el desalojo, la reubicación, ayudas en dinero o en especie requeridas, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador.**" [8] (Negrillas fuera del texto).

Así las cosas, cabe señalar que el núcleo esencial del derecho colectivo a la seguridad pública, consiste en la prevención de calamidades que en un momento determinado pueden ocasionar daños colectivos. En consecuencia, las personas que conforman la sociedad tienen derecho a vivir libre de peligros y riesgos públicos y por lo tanto no deben estar expuestos a daños contingentes (Ley 472 de 1998, Art. 2º.) capaces de afectar su integridad personal o patrimonial.

Así lo ha señalado el Consejo de Estado en diversas oportunidades, de la siguiente manera:

> "...La seguridad pública es uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo 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 ausencia de riesgos de accidentes[9], como la prevención de accidentes de diversos tipo y de flagelos humanos y naturales, v.g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo

---

[6] A partir de la vigencia de la Ley 46 de 1988, se cambió el término "emergencia" por el de desastre.

[7] Ley 46 de 1988, artículo 2°.

[8] Consejo de Estado, Sección Cuarta, Expediente 02922, Sentencia del 25 e marzo de 2004, Consejera Ponente, Dra. LIGIA LOPEZ DÍAS

[9] De Laubadére André, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Temis, 1.984, Pág. 198.

mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado"[10]. En consecuencia, la conclusión jurídica a la que llegan los demandantes no guarda relación de conexidad con el supuesto fáctico que lo origina.[11]

"...En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto de seguridad; el mismo ha sido tratado como integrante del concepto de orden público y se ha concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. En efecto, la jurisprudencia constitucional sostiene:

> "Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Para que condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del estas Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados; la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos; la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley[12]" (Subraya la Sala).

En relación con su protección, la Corte Constitucional ha sostenido que, por tratarse de derechos colectivos, la misma se debe hacer acudiendo a las acciones populares[13]. La seguridad pública es, entonces, un derecho colectivo cuyo contenido general implica, entre otros aspectos, la prevención de accidentes naturales y las calamidades humanas.

La seguridad pública comprendida, como se dijo, dentro del concepto de orden público, no se agota en el desempeño de "una "policía de seguridad"[14], que sólo evitaba disturbios o sublevaciones y que identificaba el concepto de orden público con un deber genérico de abstención frente a derechos individuales"[15], sino que se extiende a otro tipo de actividades, encaminadas a garantizar unas condiciones mínimas para la vida en sociedad."

2.5. RESOLUCIÓN DE EXCEPCIONES

Fueron propuestas las excepciones de: **FALTA DE COMPETENCIA** e **INCUMPLIMIENTO DE LAS ENTIDADES ESTATALES COMPETENTES** por parte de la CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A., así como las denominadas; **AGOTAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN** y **CARENCIA DE IMPUTACIÓN POR FALTA DE COMPETENCIA** propuestas por el Instituto Nacional de Vías – INVIAS

---

[10] Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente AP P55, Sentencia del 13 de julio de 2000.

[11] Consejo de Estado, Sección Quinta, Expediente AP 447, Sentencia junio 14 de 2001, Consejero Ponente Dr. Darío Quiñónez Pinilla.

[12]Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995.

[13]Corte Constitucional, Ibídem.

[14]La doctrina ha precisado que "en todo caso, desde la formación del Estado absoluto, el concepto de policía ha de tenerse por idéntico a y comprensivo de todas y cada una de las manifestaciones propias de una vida en común "ordenada" **(orden público)".** Entonces, **"la seguridad y el orden públicos integran una materia que la Constitución, como se ha visto ya, hace objeto de una actividad administrativa de policía.**"Al respecto ver, PAREJO LUCIANO y DROMI ROBERTO, Seguridad Pública y Derecho Administrativo, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid 2001

[15] RINCÓN CÓRDOBA Jorge Iván, "Los derechos Colectivos y la Acción de la Administración Pública" en Memorias de las V Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2002, pág. 506.

Con respecto a las excepciones propuestas por INVIAS, cabe precisar que en virtud de lo expuesto en la cuestión previa, se explica porque en el presente caso no se aplica la figura del agotamiento de la jurisdicción sino la cosa juzgada.

Respecto a las demás excepciones propuestas, las mismas serán abordadas en el acápite de caso concreto, para luego de dicho estudio definirse en la parte resolutiva si hay lugar a declararlas probadas.

2.6. El Caso Concreto.

Frente a las pretensiones expuestas en los numerales cuarto y quinto del presente medio de control relacionadas con la adopción de la medidas necesarias preventivas para el restablecimiento del orden público, la reducción y descongestión, por la constante acumulación de vehículos prestadores de servicio público, transporte ilegal y particulares a la hora de esperar sus pasajeros y la construcción de paraderos, se abordará el estudio del caso concreto, debido a que como ya se vio, respecto a la pretensión relacionada con la construcción de un puente peatonal en el sector, ya existe un pronunciamiento por parte de Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Frente a las pretensiones las entidades accionadas, manifiestan que no son las llamadas a responder debido a que, por una parte, la Concesionaria San Simón S.A. en virtud del contrato de concesión No. 006 de 2007 suscrito con el INCO no asumió la responsabilidad en la construcción de puentes peatonales y demás pretensiones destacadas con la demanda, y por otra, INVIAS no es la entidad encargada de responsable del mantenimiento y adaptación de la vía en controversia, puesto que a través del acto administrativo No. 04025 del 4 de septiembre de 2007, se autorizó la entrega de una infraestructura vial al Instituto Nacional de Concesiones- INCO, suscribiendo ésta entidad contrato de concesión con la CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A. en el área metropolitana de Cúcuta y Norte de Santander.

En virtud del contrato No. 006 del 2007, el INCO concesionó la autopista internacional que conecta la ciudad de Cúcuta con San Antonio – Venezuela a la CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A., el cual reposa en medio magnético a folio

141, que contempla en su artículo 27 y subsiguientes las obligaciones del concesionario durante las diferentes etapas del contrato, dentro de las cuales, si bien es cierto no se especifica la construcción de paraderos, bahías y puentes peatonales, en virtud del objeto del contrato cláusula No. 2, la CONCESIONATRIA SAN SIMÓN se comprometió a:

> "EL CONCECIONARIO realizará todas aquellas actividades necesarias para la adecuada y oportuna prestación del servicio y el correcto funcionamiento del Proyecto de Concesión Vial, permitiendo la estabilidad de la vía, una adecuada movilidad de los usuarios y la continuidad de la prestación del servicio, manteniendo la seguridad vial, la comodidad y la integración con el entorno, cumpliendo para ello con los requisitos mínimos establecidos en el presente CONTRATO y sus Apéndices y siempre bajo el control y vigilancia de EL INCO.
>
> En desarrollo del objeto del CONTRATO, EL CONCESIONARIO deberá ejecutar – en el plazo establecido en el presente CONTRATO – las Obras de Construcción, Mejoramiento y Rehabilitación y todas las actividades correspondientes a la operación mantenimiento del Proyecto, necesarias para mantener todos y cada uno de los Trayectos del Proyecto de conformidad con el Pliego de Condiciones, (...)" (Subraya fuera de texto)

A folios 27 a 36 reposan fotografías aportadas por la parte actora que permite demostrar la dificultad en la movilización peatonal de la comunidad por la zona, aumentando aun más el riesgo de accidentalidad, tal y como se pudo demostrar del testimonio rendido por la señorita ADRIANA MARCELA ECHEVERRÍA RAMÍREZ (fl. 258 c. principal No. 1) quien relató que fue víctima de un accidente de tránsito en la vía, el cual no le causó lesiones graves, manifestando a su vez, que en el sector el índice de accidentalidad de peatones es alto.

De los registros fotográficos aportados por la CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A. a folios 143 a 145 del cuaderno principal número 1 puede apreciarse que en efecto, el sector en controversia presenta una buena señalización de la vía y que además cuenta con reductores de seguridad. Sin embargo, pese a ésta señalización la falta de paso peatonal en la vía, de paradero en el sentido San Antonio - Cúcuta, y la adecuación de las respectivas bahías en la zona a fin de evitar la congestión de vehículos en el sector NO GARANTIZA UNA ADECUADA MOVILIDAD DE LOS USUARIOS, contrariándose así el objeto del contrato suscrito por la CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A., razones por las cuales se observa la transgresión a los derechos colectivos expuestos por los actores.

3.4. Conclusiones

De conformidad con las pruebas recaudadas en debida forma a lo largo del proceso el Despacho concluye lo siguiente:

- Se declarará la cosa juzgada respecto a las pretensiones tendientes a la construcción de un puente peatonal en el sector destacado dentro de los hechos de la demanda.

- Se Declarará probada la excepción de **CARENCIA DE IMPUTACIÓN POR FALTA DE COMPETENCIA** propuesta por el Instituto Nacional de Vías – INVIAS debido a que del material probatorio obrante en el expediente, se pudo establecer que la competencia para dar solución a la problemática planteada por los accionantes no es responsabilidad de dicha entidad, declarándose no probadas las demás excepciones propuestas, en consonancia con lo expuesto en el caso concreto .

- Se pudo demostrar que a pesar de que la autopista internacional vía los Álamos Villa Antigua kilómetro sexto frente a la Universidad de Pamplona

extensión Villa del Rosario, se encuentra adecuadamente señalizada, no cuenta con mecanismos propicios para el correcto paso peatonal por el sector, así como de las respectivas bahías y paraderos a fin de solucionar la congestión vehicular y la movilidad de las personas que transitan por la zona y que esperan su medio de transporte.

- Se encuentra demostrado que el tramo de la autopista internacional sobre la cual versan los hechos del presente medio de control, se han presentado accidentes de tránsito debido a la dificultad en la movilización peatonal.

- De esta manera, con el material probatorio obrante dentro del expediente se pudo concluir la afectación a los derechos colectivos invocados por los accionantes, motivo por el cual se procederá a su protección ordenando a la CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A. para que en el término de dos (02) meses, contados a partir de la comunicación del presente fallo, proceda a realizar un estudio técnico para la construcción de bahías y paraderos que permitan una mejor organización de los transportadores, bien de servicio público o privado al momento de transportar las personas que transitan por el sector, y como consecuencia de dicho estudio, realizar dentro de los 2 meses siguientes a éste

(estudio técnico) la construcción de los paraderos y bahías que efectivicen el flujo peatonal y las demás medidas necesarias que se arrojen como resultado de dicho análisis.

- A efectos de verificar el cumplimiento de la anterior orden, se procederá a conformar un comité de verificación, integrado por el secretario de Infraestructura del Departamento Norte de Santander, el Personero Municipal de San José de Cúcuta, presidido por el secretario mencionado, debiéndose rendir un informe sobre el cumplimiento de las órdenes dadas en el presente fallo.

- Por último se compulsará copia de la presente sentencia al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta a fin de que dicho despacho adelante incidente de desacato con la finalidad de obtener el cumplimiento de la sentencia proferida el 29 de mayo de 2014 dentro del proceso radicado con el número 54001-33-31-001-2008-00346-00 (fl. 331 a 348 c. principal No. 2).

En razón de lo anteriormente expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: Declarar la COSA JUZGADA respecto de la pretensión **de la construcción de un puente peatonal frente a la Universidad de Pamplona sede Villa del Rosario en la Autopista Cúcuta – San Antonio**, por lo manifestado en la parte considerativa.

SEGUNDO: Declárense no probadas las excepciones de **FALTA DE COMPETENCIA, INCUMPLIMIENTO DE LAS ENTIDADES ESTATALES COMPETENTES** y el **AGOTAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN**, por las razones expuestas.

TERCERO: Declarar probada la excepción de **CARENCIA DE IMPUTACIÓN POR FALTA DE COMPETENCIA** propuestas por el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, acorde con las consideraciones de la Sala.

CUARTO: PROTEGER los derechos colectivos a la prevención y seguridad pública, el acceso a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, espacio público y prevención de desastres, expuestos como transgredidos dentro del presente medio de control.

QUINTO: ORDÉNESE a la **CONCESIONARIA SAN SIMÓN S.A.** para que en el término de dos (02) meses, contado a partir de la comunicación del presente fallo, proceda a realizar un estudio técnico para la construcción de bahías y paraderos que permitan una mejor organización de los transportadores, bien de servicio público o privado al momento de transportar las personas que transitan por el sector, y como consecuencia de dicho estudio, realizar dentro de los 2 meses siguientes a éste (estudio técnico) la construcción de los paraderos y bahías que efectivicen el flujo peatonal y las demás medidas necesarias que se arrojen como resultado de dicho análisis.

SEXTO: Conformar un comité de verificación del cumplimiento de la sentencia, integrado por el secretario de Infraestructura del Departamento Norte de Santander, el Personero Municipal de San José de Cúcuta, presidido por el secretario mencionado, debiéndose rendir un informe sobre el cumplimiento de las órdenes dadas en el presente fallo.

SÉPTIMO: Compúlsense copia de la presente sentencia al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta a fin de que dicho despacho adelante incidente de desacato con la finalidad de obtener el cumplimiento de la sentencia proferida el 29 de mayo de 2014 dentro del proceso radicado con el número 54001-33-31-001-2008-00346-00 (fl. 331 a 348 c. principal No. 2).

OCTAVO: Conforme el Art. 80 de la Ley 472 de 1998, **ENVÍESE** a la Defensoría del Pueblo copia de del presente fallo definitivo.

NOVENO: NOTIFICAR la presente decisión a las parte y al Ministerio Público.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,
(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión Nº 1 del 18 de junio de 2015)

EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.

MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada.

CARLOS MARIO PEÑA DIAZ
Magistrado.

*Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 19 de abril de 2007, exp. AP 2003-0266, M.P. Alier E. Hernández Enríquez.