**MEDIO DE CONTROL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS – Marco normativo, objeto y finalidad.**

El artículo 88 de la Constitución Política dispone: (…) En desarrollo de este precepto constitucional, se expidió la Ley 472 de 1998, cuyo artículo 2° define las acciones populares, de la siguiente manera: (…). De modo que, de acuerdo con su definición constitucional y legal (artículo 2, inciso segundo de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 CP) las acciones populares se ejercen, bien para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos consagrados por la Constitución y la ley; bien para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Se trata pues, según lo dispuesto por el artículo 9º ibidem, de acciones que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. En ese orden, la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se amenace 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. En ese sentido, el Consejo de Estado ha precisado que los jueces al momento de proferir sus decisiones en este tipo de procesos deben verificar que los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, así: “(…) En tanto que mecanismos procesales para garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, la prosperidad de la acción popular depende, según ha sido establecido por la jurisprudencia, de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada (…)”.De otra parte, tratándose del alcance de las órdenes impartidas en una sentencia donde lo discutido es la protección de los derechos e intereses colectivos, es preciso destacar que el Consejo de Estado ha señalado: (…). De suerte que, en sede popular, la autoridad judicial respectiva cuenta con la facultad para impartir órdenes a fin de lograr la efectiva de los derechos colectivos invocados, pero bajo criterios de razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal.

**INFRAESTRUCTURA PÚBLICA VIAL O DE TRANSPORTE TERRESTRE EN CONDICIONES DE SEGURIDAD – Marco normativo y condiciones mínimas que debe tener.**

De acuerdo con la Ley 105 de 1993, el Sector Administrativo Transporte está conformado por el Ministerio de Transporte y sus organismos adscritos o vinculados, para el desarrollo de las políticas de transporte, el Sistema Nacional de Transporte está integrado además por organismos de tránsito, 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. La misma normativa en su artículo 2° establece dentro de los principios fundamentales que rigen el sector transporte, el de seguridad de las personas, el cual se erige como una prioridad; y en esa medida, el artículo 19 *ibídem,* dispone: (…). De otra parte, en los términos de la Ley 769 de 2002 son principios rectores los de seguridad de los usuarios, la calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, libre circulación, educación y descentralización. Normativa que en su artículo 7° establece como deber de las autoridades de tránsito, el siguiente: “(…) velarán 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. (…)” Ahora, el Consejo de Estado en relación 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, ha señalado: (…). La misma Corporación, mediante sentencia de 31 de enero de 2008, resaltó 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, así lo indicó: (…). De acuerdo con la jurisprudencia traída en cita, el cumplimiento de las especificaciones técnicas para el mantenimiento y señalización de las vías, es indispensable para dar garantía a la seguridad de los peatones en la movilización a lo largo del sector, en tanto su ausencia contribuye a la maximización de los índices de accidentabilidad debido al riesgo de accidentalidad generado por la ausencia de condiciones óptimas de seguridad para que los peatones y vehículos que transiten la vía objeto del presente debate; responsabilidad que es atribuible a las entidades del orden nacional y territoriales de acuerdo con la categoría de la vía y las competencias establecidas en la Ley. En este punto, resulta oportuno precisar que, la vía objeto de debate hace parte de una vía del orden nacional que se encuentra a cargo del Invias, en tanto, ello fue admitido por la misma entidad, sumado a que, el Decreto 1735 de 28 de agosto de 2001, determinó que la Red Nacional de Carreteras estaría a cargo del Invias y, además, estableció 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, en los siguientes términos: (…). A su vez, el Decreto 2976 de 2010, reglamentario del artículo 1° de la Ley 1228 de 2008, el cual se aplica a las carreteras de la Red Vial a cargo de la Nación que se encuentra bajo la administración del Invias, define los pasos urbanos en los siguientes términos: “Se entenderán única y exclusivamente como el tramo o sector vial urbano, de la Red Vial a cargo de la Nación administrada por el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, el Instituto Nacional de Concesiones INCO, o los entes territoriales, que se encuentran al interior o atraviesan la zona urbana de los diferentes Municipios.” Por su parte, la Ley 105 de 1993, en sus artículos 19 y 20 establece que le corresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales, la construcción, conservación y planeación de todos y cada uno de los componentes correspondientes a la infraestructura de transporte de su propiedad. En su artículo 12, frente a la infraestructura de transporte a cargo de la nación, señala que se encuentra constituida entre otras por la red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización. Ahora, la Ley 769 de 2002, en relación con la responsabilidad de las autoridades de tránsito frente a la señalización de las vías, establece: (…).

**CONSTRUCCIÓN, CONSERVACIÓN Y SEÑALIZACIÓN DE VÍAS – Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales.**

En ese entendido, es importante precisar que el artículo 6° ibidem, define como organismos de tránsito entre otros, los siguientes: a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito, b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito, c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos*.* De acuerdo con la normativa y jurisprudencia citada hasta aquí, es posible colegir que la Construcción, conservación y señalización de las vías corresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley sobre la planificación y administración de la infraestructura del transporte -incluidos sus elementos complementarios-, en ese sentido, es de resaltar que la Ley 1682 de 2013, precisa 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. (…) Entonces atendiendo al marco jurisprudencial descrito, cuando una vía de carácter nacional pasa por el perímetro urbano de determinado municipio, corresponde al ente territorial intervenir y adelantar las obras o adecuaciones necesarias, pues, aunque se trate de una vía de dicha naturaleza, el art. 1 en su literal d) del Decreto 80 de 1987, le otorga a los municipios la obligación de realizar sobre las vías nacionales la intervención física de la carretera, con el fin de garantizar la movilidad vehicular y peatonal en la zona y en general el normal funcionamiento de la vida municipal. Sin embargo, es importante precisar que la obligación que recae sobre los municipios no exime al INVIAS de sus obligaciones como administrador y responsable de la vía del orden nacional en su paso por el perímetro urbano del municipio de Duitama, pues como quedo visto líneas atrás, dentro de sus obligaciones se encuentra la de mantenimiento y señalización de la vía de orden nacional. (…). Con lo expuesto hasta aquí, queda resuelto el primer problema jurídico relacionado con establecer a qué entidad le corresponde el mantenimiento y señalización de la vía objeto del presente asunto, pues en resumen al tratarse de una intersección vial ubicada en el perímetro urbano del municipio de Duitama, y de la que hace parte una vía del orden nacional, convergen obligaciones tanto para el INVIAS en su calidad de administrador de la vía de orden nacional; como para el municipio de Duitama, en su función de orientar el desarrollo físico del territorio de su jurisdicción, competencias con fundamento en las cuales deben coordinar las entidades a efectos de garantizar la eficacia y efectividad del plan de acción a implementar para garantizar la seguridad de los usuarios de la vía objeto del asunto litigioso, esto es, que cuente con pasos peatonales seguros, señalización informativa, preventiva y reglamentaria necesaria en la zona, adecuación de los andenes y sardineles, y en general con las especificaciones técnicas para el mantenimiento y señalización de las vías que resulten suficientes para el manejo del tráfico de peatones y vehículos en las condiciones más apropiadas de movilidad y transporte de forma segura.

**CONSTRUCCIÓN, CONSERVACIÓN Y SEÑALIZACIÓN DE VÍAS – Las actividades desarrollas por el municipio de Duitama y el INVÍAS en la vía objeto de la acción popular, no satisfacen de forma plena los derechos colectivos invocados como vulnerados por el actor popular /DERECHOS COLECTIVOS – Vulneración en el caso concreto por cuanto las actividades desarrollas por el municipio de Duitama y el INVÍAS en la vía objeto de la acción popular, no satisfacen de forma plena.**

Así procede la Sala, a determinar si las gestiones, actividades y medidas ejecutadas por las entidades demandadas para garantizar la seguridad de los usuarios en el paso por la intersección vial, satisfacen las pretensiones del actor popular. De las documentales obrantes en el expediente la Sala advierte que las entidades demandadas han desplegado las siguientes actividades: (…) Ahora, de acuerdo con el Dictamen pericial rendido el 17 de febrero de 2022 por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, en lo que tiene que ver con el estado de la vía frente a su mantenimiento y señalización, concluyó: i) la intersección se encuentra actualmente semaforizada; sin embargo, ii) algunos accesos no cuentan con módulos semafóricos peatonales; iii) existe falta de andenes y estacionamiento de vehículos en las zonas laterales de la vía iv) en la intersección de la Avenida Circunvalar con calle 27, se encuentra un cruce sendero peatonal, el cual esta demarcado con dos líneas continuas paralelas transversales a la vía, sin embargo, el mismo no se encuentra regulado con fase semafórica para el paso de peatones; v) el sendero peatonal no cuenta con vado en el costado oriental de la intersección que facilite el desplazamiento a personas en condiciones de discapacidad física, en coche de niños y otros, y en el costado occidental la zona del andén se encuentra al mismo nivel respecto a la calzada de la vía; vi**)** el estado de los andenes no es óptimo, **vii)** la intersección no cuenta con los elementos necesarios de acuerdo con la normatividad vigente que facilite el paso peatonal de personas en condiciones de discapacidad o movilidad reducida. De acuerdo con anterior, dirá la Sala que no se desconoce que, tanto el INVIAS como el municipio de Duitama han desarrollado actividades tendientes a mejorar la movilidad y seguridad de los actores viales que hacen uso de la referida intersección vial, sin embargo, tampoco puede pasar por alto, que a la fecha en que fue rendido el dictamen pericial por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, se advierten condiciones que no permiten concluir o asegurar que los derechos colectivos estén siendo plenamente protegidos por las entidades demandadas; por el contrario, desfavorecen la adecuada circulación de peatones y en general de los usuarios vulnerables, generando riesgo de siniestros en la intersección, en tanto la principal función de los dispositivos peatonales es dar seguridad a los peatones que deban cruzar la vía, y al no contar con los elementos necesarios establecidos no se está garantizando la adecuada protección y seguridad de quienes hacen uso de la vía, verbi gracia, no existen módulos semafóricos peatonales en los accesos sur – norte, sur- occidente, norte - sur y norte – occidente, faltan andenes y estacionamiento de vehículos en las zonas laterales de la vía, el cruce del sendero peatonal de la Avenida Circunvalar con calle 27 no se encuentra regulado conforme la fase semafórica para el paso de peatones, algunos senderos peatonales no cuenta con vado que permitan una la movilidad de todas las personas sin importar si se encuentran en condiciones de discapacidad o no. Así entonces, a efectos de dar respuesta al segundo problema jurídico planteado en esta instancia, dirá la Sala que las gestiones, actividades y medidas ejecutadas por las entidades demandadas para garantizar la seguridad de los usuarios en el paso por la referida intersección vial, no satisfacen de forma plena los derechos colectivos invocados como vulnerados por el actor popular, al quedar advertido que el escenario actual en el que se encuentra la intersección vial, no es óptimo ni el más adecuado para quienes a diario hacen uso de la vía, máxime cuando se advierte que en sus inmediaciones se encuentra un institución educativa. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia referida líneas atrás, las entidades demandadas como responsables del mantenimiento y adecuación de la vía deben ofrecer condiciones de transitabilidad segura, reducir el riesgo de accidentalidad proporcionando seguridad a los usuarios de las vías, atendiendo a que la principal función de los dispositivos *peatonales* (verbi gracia, pasos peatonales, andenes, islas peatonales, paso peatonal regulado por semáforo, señalizaciones verticales, pasos peatonales en desnivel, etc.) es dar seguridad a los peatones que desean cruzar la vía, reduciendo y previniendo los riesgos de accidentes, en particular de atropellos, aunado a la disminución de las demoras peatonales que se presentan al cruzar, toda vez 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 amparados con la sentencia de primera instancia. De otra parte, para la Sala, el no cumplimiento de los deberes legales que recaen sobre las demandadas en relación con el mantenimiento y señalización de la vía que compone la intersección ubicada en el municipio de Duitama en la carrera 18 No. 23 -26 y Carrera 18 No.27-28 en la que confluye la calle 27 y la transversal 19, constituye, sin lugar a duda alguna, una seria amenaza a los derechos colectivos amparados por el juez de primera instancia, pues no es necesario demostrar el grado de accidentalidad para inferir que la falta de señalización y mantenimiento vial en carreteras comporta un riesgo para los usuarios de la misma, por lo tanto, en el caso examinado, basta con demostrar que la vía objeto de estudio no cumple con las especificaciones técnicas para el mantenimiento y señalización de las vías, para concluir que tal conducta omisiva por parte de las demandadas amenaza los derechos colectivos. En esa medida, se deben dar cumplimiento a las normas y disposiciones sobre el particular, como en efecto fue ordenado por el A quo, requiriendo la aplicación del Manual de Señalización Vial - Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia” – (MSV), adoptado mediante Resolución 1885 de 2015 expedida por el Ministerio de Transporte, entre otras normas que regulan la materia. Ahora, en relación con la semaforización de la intersección vial, de acuerdo con las competencias expuestas líneas atrás, le corresponde al municipio de Duitama a través de su autoridad de tránsito, tomar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de todos los usuarios que hacen uso de la vía, competencia que además fue precisada por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, al señalar: “Los semáforos que controlan el tránsito deben ser instalados y operados en vías públicas y privadas abiertas al uso público únicamente por la autoridad de tránsito competente, o en quien este delegada esta actividad, de conformidad a lo señalado en el título 7.1.2. Autoridad Legal del “Manual de Señalización Vial – Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclo rutas de Colombia”, adoptado mediante Resolución 1885 de 2015 expedida por el Ministerio de Transporte. En este sentido, le corresponde a la Secretaria de Tránsito y Transporte de Duitama, fungir como autoridad de tránsito en la instalación y operaciones de los semáforos.”. De acuerdo con las documentales aportadas al proceso, se observa que el municipio de Duitama en cumplimiento de sus funciones, contrató la instalación de semáforos en la intersección vial, los cuales de acuerdo con el dictamen emitido por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, se encuentran a la fecha instalados y en funcionamiento; sin embargo, el municipio de Duitama en su escrito de apelación manifiesta su inconformismo con la orden emitida por el A quo relacionada con la implementación de dispositivos sonoros, argumentando que el actor popular no los requirió y tampoco existe prueba de urgencia o la necesidad de su implementación. Al respecto debe precisarse que la orden proferida por el A quo en relación con la implementación de dispositivos sonoros, no va dirigida a la exigencia irrefutable de que deban implementarse dichos dispositivos, pues lo que ordenó fue la realización de estudios de tránsito del sector y/o evaluaciones que permitan entre otros definir la necesidad de implementar dichos dispositivos sonoros, teniendo en cuenta la afectación que los mismos puedan generar a los habitantes del sector. Además, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, sobre la implementación de los dispositivos sonoros señaló que esto depende de un estudio de tránsito que así lo determine, de acuerdo con las necesidades del sector, como en efecto fue ordenado en la sentencia recurrida.

**JUEZ POPULAR – Tiene facultad de proferir fallos extra y ultra petita siempre y cuando sus órdenes guarden correspondencia y afinidad con las pretensiones y supuestos facticos de la demanda**

Finalmente, en cuanto al argumento del municipio de Duitama en el que refirió que el Juez de Primera instancia excedió su facultad de proferir fallos extra y ultra petita, al apartarse de la causa petendi de la acción, dirá la Sala en primer término que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, ha señalado que atendiendo la estructura especial que poseen las acciones populares al ser un mecanismo de protección de derechos colectivos, el juez puede proferir órdenes a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a la afectación de los derechos colectivos que se pretenden proteger, incluyéndose a su vez como un elemento esencial de las acciones populares el carácter oficioso con el que debe actuar el juez y sus amplios poderes con miras a la defensa de los derechos colectivos. En ese entendido, se ha sostenido que el juez de la acción popular al amparar los derechos puede ir incluso más allá de lo pedido por el actor, pues el fin último de este mecanismo no es proteger al demandante, sino resguardar a la comunidad que resulta afectada. En el sub examine se observa que el A quo no excedió sus facultades de proferir fallos ultra y extra petita*,* máxime cuando la pretensión del actor popular iba dirigida a: i) la instalación de semáforos en la intersección, ii) la demarcación y visualización de las señales de tránsito de las calles, carreras, transversales, iii) brindar seguridad a los actores viales que a diario hacen uso de las vías que componen la intersección, y iv) dar cumplimiento a las normas de accesibilidad al espacio público y el derecho a la libre circulación de las personas. En ese marco, es dable señalar que las decisiones proferidas en la sentencia de primera instancia guardan total correspondencia y afinidad con las pretensiones y supuestos facticos de la demanda, lo cual permite colegir que el juez falló dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
|  [https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\_procesos.aspx?g uid=152383333003202100043011500123](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=152383333003202100043011500123) |



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala de Decisión No 5

 Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, ocho (08) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control:  | Protección de los derechos e intereses colectivos  |
| Demandante:  | **Luis Carlos Torres Puerto**  |
| Demandado:  | Municipio de Duitama – Secretaria de Tránsito y Transporte de Duitama, e INVIAS  |
| Expediente:  | 15238-33-33-003-**2021-00043**-01  |
| Link de consulta:  | [https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\_procesos.aspx?g uid=152383333003202100043011500123](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=152383333003202100043011500123)   |

# OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la **parte demandada -**Instituto Nacional de Vías – INVIAS y el municipio de Duitama, contra la sentencia de primera instancia proferida el 11 de mayo de 2022 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, que accedió a las pretensiones de la demanda.

 **I. ANTECEDENTES**

# Demanda (One Drive Pdf.01)

1. En ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el señor Luis Carlos Torres Puerto presentó demanda contra el Instituto Nacional de Vías – INVIAS- y el Municipio de Duitama – Secretaría de Tránsito y Transporte, por la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos a **i)** goce del espacio público, **ii)** utilización y defensa de los bienes de uso público, **iii)** seguridad y salubridad pública, y **iv)** seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. A ese efecto, requirió:

*“****PRETENSIONES***

*Previo los trámites legales se* ***ORDENE*** *a las accionadas la instalación inmediata de semáforos en la intersección descrita en los hechos de la presente demanda constitucional, como es el cruce para la salida al municipio de Santa Rosa de Viterbo con transversal 19 y siguientes de Duitama, adelante del Colegio Rafael Reyes de la Ciudad de Duitama, vía Duitama Santa Rosa de Viterbo y que también teniendo en cuenta dicho sentido – Duitama Santa Rosa de Viterbo- da acceso a la circunvalar del municipio de Duitama, esto es Avenida Circunvalar cruce vía Santa Rosa de Viterbo, así como la demarcación y visualización de las señales de tránsito de las calles, carreras, transversales y brindar seguridad a los que allí transitan y para que se dé cumplimiento a las normas de accesibilidad al espacio público y el derecho a la libre circulación de las personas.” (Págs. 3-4).*

# Fundamentos fácticos

2. Como hechos relevantes, expuso que:

→ Señaló que se ha venido presentando un alto grado en índices de accidentalidad en la carrera 18 No. 23 -26 y Carrera 18 No.27-28 de Duitama en la intersección y finalizando en el Colegio Rafael Reyes – Barrio La Paz del municipio de Duitama, especialmente en el sector de la Transversal 19.

→ El 11 de diciembre de 2019 solicitó ante la Secretaría de Transito de Duitama un informe sobre los accidentes ocurridos en la dirección referenciada; la solicitud fue resuelta el 6 de enero de 2020 con un cuadro estadístico desde el año 2011, donde se establece que han existido 18 choques, 11 heridos, 12 daños y 2 muertos, debido a la falta de semaforización.

→ Dijo que por el flujo vehicular se presentan gran cantidad de accidentes de automotrices poniendo en peligro la seguridad y vida de los que transitan, al no contar con semáforos ni una adecuada demarcación, que regule el tránsito vehicular y peatonal.

→ El 14 de octubre de 2020 solicitó ante el municipio de Duitama - Secretaría de Tránsito y Transporte, y al INVIAS, la instalación inmediata de semáforos en la referida intersección, la demarcación y visualización de las señales de tránsito de las calles, carreras, transversales, para brindar seguridad a los transeúntes y a su vez dar cumplimiento a las normas de accesibilidad al espacio público y el derecho a la libre circulación de las personas.

→ El 3 de noviembre de 2020 el Secretario de Tránsito y Transporte de Duitama, dio respuesta indicando que la entidad que tiene bajo la órbita de competencia la demarcación, instalación, mantenimiento, de dispositivos de señalización es el Instituto Nacional de Vías – INVIAS.

→ Agregó que la administración del Grupo 05 Boyacá – Consorcio Admivial JI del INVIAS, el 3 de noviembre de 2020 informó que la Secretaría de Transito de Duitama, es el organismo encargado de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte de la respectiva jurisdicción.

# Fundamentos de derecho

3. En esas condiciones, indicó como fundamentos de derecho los artículos 13, 47, 82, y 88 de la Constitución Política, la Ley 9ª de 1989, el Decreto reglamentario 1538 de 2005, y la Ley 472 de 1998.

 **II. TRÁMITE PROCESAL**

# Radicación y admisión de la demanda

1. La demanda fue radicada el **6 de abril de 2021**, correspondiéndole por reparto al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama (One Drive – Pdf. 02), quien mediante auto de 9 de abril de 2021 inadmitió la demanda para que indicara el canal digital donde las partes recibirán las notificaciones personales.

1. Luego de subsanada la demanda, por medio de auto de 22 de abril de 2021 el Juzgado admitió la demanda, y ordenó notificar al representante legal de las entidades demandadas, al Agente del Ministerio Público, al Defensor del Pueblo y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (One Drive – Pdf. 08). De la misma manera, a través de dicho proveído por considerar su interés directo en el resultado del proceso, vinculó al Consorcio ADMIVIAL JI o a quien haga sus veces dentro del contrato No.2674 de 2019.

1. La diligencia de notificación personal se surtió en debida forma el 3 de mayo de 2021 siguiente. (One Drive – Pdf.09)

**Contestación de la demanda**

# Instituto Nacional de Vías – INVIAS (One Drive – Pdf.12)

1. La apoderada del Instituto Nacional de Vías – INVIAS**,** solicitó se nieguen en su totalidad las pretensiones de la demanda, en tanto no se han vulnerado los derechos invocados por el actor popular, toda vez que, de acuerdo con las competencias la entidad no tiene a cargo la semaforización del sector, y conforme el *“Manual de Señalización Vial – Dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorrutas de*

*Colombia 2015, vigente, en el Capítulo 7 – Semáforos, Numeral 7.1.2 – Autoridad Legal”*, los semáforos que controlan el tránsito deben ser instalados y operados en vías públicas y privadas abiertas al uso público únicamente por la autoridad de tránsito competente, o en quien este delegada dicha actividad.

1. Señaló que de acuerdo con el artículo 3° de la Ley 769 de 2009, el INVIAS no es una autoridad de tránsito que tenga como función instalar y operar semáforos que controlan el tránsito de las vías a su cargo. Agregó que la intersección se encuentra entre el PR3+0253 al PR3+0338 de la vía 5503 Duitama la Palmera en el paso nacional por el municipio de Duitama, el cual se encuentra debidamente señalizado, pues con cargo al contrato No.1160 de 2020 se adelantaron obras de seguridad vial y reforzamiento de la señalización existente.

1. Propuso como excepciones las que denominó i) ausencia de responsabilidad, amenaza o vulneración de derechos colectivos por parte del INVIAS, y ii) falta de legitimación material en la causa por pasiva del INVIAS. Frente a la primera sostuvo que, la entidad ha adelantado a cabalidad las tareas a su cargo de acuerdo con sus competencias, entre ellas la práctica de visitas permanentes para establecer el estado y necesidades de las vías, en tanto cuenta con un contrato de administración vial No.1160 de

2020, cuyo objeto consiste en la *“CONSTRUCCIÓN DE OBRAS Y SEÑALIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD VIAL EN VÍAS A CARGO DEL INVIAS EN LA JURISDICCIÓN DE LA*

*DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ”* con base en el cual se efectuó el reforzamiento de la señalización sobre la vía nacional en los puntos de referencia de la acción popular.

1. En cuanto a la segunda excepción, señaló que de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 769 de 2002, las Secretarias Municipales de Tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio son los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción, y a su vez la misma normativa dispone que los alcaldes deben expedir las normas y toman las medidas necesarias para proporcionar el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas.

1. Hizo referencia a jurisprudencia relacionada con la legitimación en la causa, para concluir que el INVIAS carece de falta de legitimación material en la causa por pasiva, al no guardar una relación sustancial alguna con los intereses del proceso, en tanto no tiene conexión con los hechos que motivaron el litigio.

1. Por lo anteriormente expuesto solicitó se declaren probadas las excepciones propuestas, y en su defecto, absolver de toda responsabilidad al INVIAS.

# Municipio de Duitama (One Drive – Pdf.13)

1. El apoderado del Municipio de Duitama, manifestó que se opone a todas y cada una de las pretensiones descritas en la demanda, al carecer de fundamento probatorio y jurídico, en tanto no es cierto que en el sector objeto de la acción exista gran accidentalidad diaria, en la medida en que 13 accidentes de tránsito ocurridos y registrados desde el año 2011 hasta el año 2020, no denotan el presunto riesgo manifestado por el accionante, sino que se trata de una cifra baja al ser una vía de índole nacional.

1. Señaló que la instalación de dispositivos semafóricos en el sector no puede obedecer al criterio del accionante, sino que debe obedecer a un estudio técnico detallado del sitio y de las condiciones de tránsito de acuerdo con las normas establecidas en el manual de señalización vial, dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorrutas de Colombia, contenidas en la Resolución No.1885 de 17 de junio de 2015.

1. Indicó que uno de los requisitos para la establecer la necesidad de la instalación de los semáforos mediante un estudio de tránsito, es la existencia de un diagrama con información de accidentes registrados por lo menos durante un año, clasificados por tipo, ubicación, sentido de circulación, consecuencias, hora, fecha y día de la semana; y en esa medida sostuvo que no fue aportado al proceso la prueba técnica que determine que la solución a la problemática sea la instalación de semáforos.

1. Agregó que el INVIAS allegó con la contestación de la demanda un informe detallado de las obras de seguridad vial ejecutadas mediante el contrato No.1160 de 2020 en la vía nacional 5503 Duitama La Palmera, específicamente en la intersección de esta con la Avenida Circunvalar en el paso nacional por Duitama, lo cual deja sin fundamento las pretensiones de la demanda.

1. Propuso como excepciones las que denominó **i)** falta de legitimación en la causa por pasiva, **ii)** inexistencia de vulneración del daño o amenaza actual contra los derechos colectivos, insuficiencia probatoria – carga de la prueba en cabeza del accionante. Frente a la primera señaló que, el municipio de Duitama no está legitimado en la causa por pasiva por cuanto el cruce que pretende ser semaforizado es una vía nacional, por lo que las obras de construcción, rehabilitación y mejoramiento, está a cargo del titular de la vía, que en este caso es el INVIAS, correspondiéndole al municipio la regulación y sanción de los actores del sector que incumplan el régimen normativo de tránsito.

1. En relación con la segunda excepción manifestó que, no existe prueba que demuestre que se hayan vulnerado los derechos colectivos invocados por el actor popular, y atendiendo a la carga de la prueba, le corresponde al actor precisar y acreditar de forma certera la existencia de una real amenaza o vulneración de los derechos colectivos, circunstancia que no acontece en este caso, pues la existencia de un promedio de un accidente anual en el sector, no implica la vulneración o amenaza de derechos colectivos, al no evidenciarse una alta tasa de accidentalidad diaria.

# Administración Vial Grupo 05 Boyacá (One Drive Pdf.14)

1. El representante legal del Consorcio Admivial Jl, manifestó que es un contratista del INVIAS mediante el contrato No.2674 de 2019 cuyo objeto es la administración vial de las carreteras nacionales a cargo de la Dirección Territorial Boyacá Modulo 4 Grupo 5; y agregó que, por la naturaleza del contrato, recibe instrucción por parte del INVIAS para adelantar el apoyo en lo relacionado con visitas y respuesta a solicitudes de las comunidades vecinas del corredor vual a cargo.

1. Sostuvo que, al no tratarse de un contrato de concesión, el Consorcio Admivial Jl no tiene facultad para ordenar, ni decidir sobre la forma en la que se invierten los recursos del INVIAS, y en ese sentido solicitó ser desvinculado del proceso, al no ser competente para dar solución a la situación expuesta por el demandante.

# Audiencia de pacto de cumplimiento

1. El **5 de agosto de 2021** se llevó a cabolaaudiencia de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 (One Drive Pdf.19-20), la cual fue suspendida, y fue reanudada el 5 de noviembre de 2021 (One Drive Pdf.36-37), oportunidad en la que el municipio de Duitama presentó propuesta de pacto de cumplimiento, y la parte demandante manifestó aceptarla, la propuesta se presentó en los siguientes términos:

*“(…) El Municipio se Compromete a que como máximo dentro de los dos (2) meses siguientes contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato sin que exceda de la vigencia de 2021, a exigir al contratista seleccionado el cumplimiento total y cabal del objeto del contrato de obra pública No. COP -20210001, ESPECIFICAMENTE en cuanto al suministro e instalación y puesta en funcionamiento los semáforos requeridos para controlar el tráfico vehicular y peatonal en la intersección entre la avenida circunvalar con la entrada a Duitama desde el Municipio de Santa Rosa de Viterbo - sector del Colegio Rafal Reyes, (específicamente en el sector que se hace alusión en la demanda) dentro del plazo de ejecución pactado el cual no podrá superar la vigencia 2021.(…)”*

1. A través de auto de 19 de noviembre de 2021 (One Drive Pdf.42), el juzgado previo al estudio sobre la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio, requirió al Comité de Conciliación y Defensa Judicial del municipio de Duitama, para que allegara información relacionada con la propuesta presentada.

1. Atendiendo a la respuesta emitida por el municipio de Duitama en cumplimiento del auto anterior, mediante auto de 3 de diciembre de 2021 (One Drive Pdf.47), el A quo resolvió improbar el pacto de cumplimiento acordado entre las partes en audiencia celebrada el 5 de noviembre de 2021.

# Decreto de pruebas

1. A través de auto de **18 de enero de 2022** (One Drive Pdf.50),el a quo decretó, previo análisis de conducencia, pertinencia y utilidad, las pruebas documentales allegadas por las partes, y de oficio decretó: i) dictamen pericial para ser rendido por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, y ii) ofició al municipio de Duitama y al INVIAS para que certifiquen cual es la entidad en el marco de sus competencias a la que le corresponde realizar las intervenciones y adecuaciones en el separador ubicado entre las dos calzadas de la calle 27 en proximidades al colegio Rafael Reyes del municipio de Duitama.

1. Posteriormente, por auto de 11 de marzo de 2022 (One Drive Pdf.58) vencido el término para la práctica de pruebas, se corrió traslado a las partes para que aleguen de conclusión.

# Sentencia de primera instancia

26. Mediante sentencia proferida el **11 de mayo de 2022** (One Drive Pdf.64), el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, resolvió:

*“****PRIMERO. –*** *Declarar infundada la excepción denominada, “falta de legitimación en la causa por pasiva”, propuesta por el* ***MUNICIPIO DE DUITAMA*** *y el* ***INVIAS****, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

***SEGUNDO.*** *- Declarar que el* ***MUNICIPIO DE DUITAMA*** *y el* ***INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS****, son responsables de la amenaza y vulneración del derecho colectivos relacionados con el GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO, UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO, SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICA y el DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE, por la inexistencia de medidas adecuadas que mitiguen o prevengan la accidentalidad vehicular y/o peatonal que se presenta en la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama, por parte del INVIAS y el MUNICIPIO DE DUITAMA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

***TERCERO.****-* ***ORDENAR al MUNICIPIO DE DUITAMA*** *y el* ***INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS****, en forma solidaria y dentro del marco de sus competencias, para que dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente decisión: i) efectúen los estudios de tránsito del sector y/o evaluaciones que permitan definir todos los requerimientos necesarios para la implementación de pasos peatonales seguros en la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama y si es del caso la implementación de dispositivos sonoros, teniendo en cuenta en todo caso la afectación que ello pueda generar a los habitantes y / o residentes del sector; ii) de conformidad a los estudios de tránsito y/o evaluaciones que se realicen y de acuerdo a la situación del espacio urbano procederán a revisar la señalización informativa, preventiva y reglamentaria necesaria en la zona y iii) procedan a efectuar la delimitación de andenes y sardineles que permitan definir desde el punto del tránsito la segregación de la circulación vehicular y peatonal.*

*Para tal efecto, deberán tener en cuenta lo que sobre el particular exige el Manual de Señalización Vial - Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y*

*Ciclorrutas de Colombia” – (MSV), adoptado mediante Resolución 1885 de 2015 expedida por el Ministerio de Transporte, el Decreto 798 de 2010; Decreto 1538 de 2005; Decreto 1538 de 2005 ; Ley 361 de 1997, NTC 4902 ; NTC 4695 ; NTC 4201; NTC 4774; NTC 4143; NTC 5610 y Ley Estatutaria 1618 de 2013, teniendo en cuenta en todo caso, las recomendaciones plasmadas en el concepto técnico, que sobre el particular y en el sitio en mención efectuó la ANSV*

***CUARTO.- ORDENAR al MUNICIPIO DE DUITAMA y al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS****., en forma solidaria y una vez surtidos los estudios y evaluaciones ordenadas en el numeral anterior, proceder en un término no mayor a tres (3) meses, y luego de los tramites contractuales que resulten del caso, a efectuar la modificaciones técnicas y de ingeniería que resulten necesarias en la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama, construyendo pasos peatonales seguros, regulados con fase semafórica, con adecuación de los andenes, y la implementación de dispositivos necesarios que cumplan con todas las especificaciones técnicas exigidas por las normas, para beneficio de la totalidad de las personas que hagan uso de los mismos, incluidas las personas con discapacidad física, o que cuenten permanente o temporalmente con movilidad reducida, brindando además soluciones necesarias para garantizar también la seguridad de quienes se desplacen en vehículos. Para lo cual deberá instalarse la correspondiente señalación vial informativa, preventiva y reglamentaria de la intersección, en los precisos términos que exige el manual de señalización vial 2015.*

***QUINTO.****- Ordenar al* ***MUNICIPIO DE DUITAMA****, para que dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación y ejecutoria de la presente decisión, proceda a través de la dependencia correspondiente, a adoptar en toda la zona que se hace referencia en la acción popular, estrategias que permitan el fortalecimiento con medidas de pacificación del tránsito y la ejecución de operativos de control para el adecuado uso del espacio público, en toda la zona, teniendo en cuenta además las recomendaciones que sobre el particular se encuentran consignadas el concepto técnico efectuado por la ANSV, prestando especial atención a la zona adyacente en la Institución Educativa Industrial Rafael Reyes.****(…****)” Negrilla del original –.*

1. Contrajo el problema jurídico a determinar si resultan vulnerados o amenazados los derechos e intereses colectivos invocados por el accionante, como consecuencia del presunto riesgo al que se ven expuestos los conductores, peatones y demás usuarios de la vía, que circulan en la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del municipio de Duitama, ante la carencia de semáforos en la zona con la debida señalización vial que regule el tránsito de personas y de vehículos.

1. Hizo referencia a la competencia y funciones del INVIAS, a los contratos celebrados por el INVIAS, así como al dictamen pericial elaborado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial; luego de lo cual concluyó que le corresponde al INVIAS la administración de la Troncal Central del Norte, código 5503, sector Duitama la Palmera, que atraviesa el municipio de Duitama en el tramo correspondiente en la intersección objeto de la acción popular, específicamente en el sector de la Transversal 19 ubicada entre el PR3+0253 al PR3+0338, y en ese sentido el INVIAS es una de las entidades que tiene injerencia en la causa petendi de la acción, por lo que, procedió a declarar infundada la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por el INVIAS.

1. En relación con la falta de legitimación en la causa propuesta por el municipio de Duitama, indicó que en el caso de los municipios los alcaldes responden en su jurisdicción por la instalación y el mantenimiento de las señales necesarias para un adecuado control del tránsito, y deben expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el ordenamiento adecuado del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas; razón por la cual al ente territorial le asiste la obligación de procurar ante quien corresponda si es del caso, la instalación de los semáforos y señales, por lo tanto, declaró infundada la excepción propuesta.
2. Luego de hacer referencia a los hechos probados, destacó que en el trámite de la acción constitucional, el municipio de Duitama sin que mediara orden judicial, elaboró los estudios de tráfico en la intersección en la que confluye la trasversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar, los cuales concluyeron en la viabilidad y necesidad de la implementación de la intersección semafórica para el control vehicular y peatonal, incluyendo la señalización horizontal y vertical; y aseguró que de acuerdo con el informe final del Contrato de obra pública COP-20210001 y el concepto técnico rendido por la ANSV, los mismos se encuentran debidamente instalados en la zona.

1. Sin embargo, señaló que, a pesar de encontrarse ya instalados los dispositivos semafóricos, no es posible entender que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción popular, en tanto de acuerdo con el dictamen pericial emitido por la Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV, y las demás pruebas obrantes en el expediente, en la intersección vial referida, se genera en la actualidad un riesgo para la seguridad y vida de las personas, especialmente las que se encuentran en condiciones de discapacidad o movilidad reducida y en general para los usuarios de la vía, al no contar con vado en el costado oriental de la intersección que facilite el desplazamiento, y en el costado occidental los andenes no se encuentran en estado óptimo.

1. En ese sentido sostuvo que, el paso peatonal de la intersección semafórica, no cumple con las características y exigencias establecidas en el manual de señalización vial conforme fue determinado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, por lo que, coligió que fueron vulnerados y amenazados los derechos e intereses colectivos, como consecuencia del riesgo constante al que se ven expuestos tanto los conductores, pasajeros, peatones y las personas en condiciones de discapacidad o movilidad reducida que circulan a diario por la referida intersección vial.

1. Indicó que la intersección comprende por una parte una vía de carácter municipal y por el otro, la transversal 19 es de carácter nacional de primer orden con código de vía 5503 administrada por el INVIAS; por lo que, ambas entidades son responsables de garantizar la protección de los derechos colectivos aducidos en la demanda.

1. De acuerdo con lo anterior, emitió ordenes tendientes a ofrecer una solución de paso peatonal seguro en la zona para el desplazamiento de las personas en condiciones de discapacidad física o que cuenten permanente o temporalmente con movilidad reducida.

# Recursos de apelación

1. **Instituto Nacional de Vías – INVIAS (Archivo No.85)** Inconforme con la decisión de primera instancia, la entidad presentó recurso de apelación, por considerar que la vía que se encuentra a cargo del INVIAS (ubicada en la intersección, entre PR3+0253 al PR3+0338 de la vía 5503 Duitama la Palmera en el Paso Nacional por el municipio de Duitama), ha sido objeto de mantenimiento y señalización, circunstancia que manifiesta fue acreditada por medio de los contratos aportados y los informes de administración vial y reseña fotográfica allegados con la contestación de la demanda.

1. Señaló que de acuerdo con los estudios previos al proceso contractual SMC 006 2021 de 30 de junio de 2021 realizados por el municipio de Duitama, y el dictamen rendido por la Agencia de Seguridad Vial, quedó demostrado que la Secretaría de Tránsito y Transporte del municipio es conocedora de sus competencias en la organización de la movilidad del municipio, en tanto realizó los estudios de movilización y señalización requerida.

1. Precisó que de acuerdo con el Manual de Señalización Vialy el artículo 3° de la Ley 769 de 2002, la semaforización no se encuentra a cargo del INVIAS, y que, por el contrario, es a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Duitama, como autoridad de tránsito del municipio a quien le corresponde la instalación y operación de los semáforos, lo que consecuencialmente llevaría implícito el estudio sobre la implementación o no de los semáforos sonoros.

1. Agregó que, en el entretanto del decurso del proceso, con cargo al contrato No.1684 de 2021 se realizaron labores de mejoramiento de la carpeta asfáltica del sector, y a su vez para dicho tramo vial con el fin de continuar con el aseguramiento de los usuarios, la entidad celebró el Convenio Interadministrativo No.002285 y No.097 de 6 de diciembre de 2019 con la Agencia Nacional de Seguridad Vial, el cual tuvo por objeto aunar esfuerzos para adelantar gestiones tendientes a disminuir la siniestralidad en la red vial nacional a cargo del IVIAS.

1. Concluyó que dentro del ámbito de sus competencias ha adelantado las gestiones y las obras necesarias para garantizar la seguridad de los usuarios del paso nacional por el perímetro urbano del municipio de Duitama, por lo que, no ha vulnerado derecho colectivo alguno y, en consecuencia, no está llamado a responder y/o atender asuntos que son de competencia exclusiva del municipio de Duitama.

# Municipio de Duitama (Archivo No.86)

1. Inconforme con la decisión de primera instancia, el **ente territorial demandado** presentó recurso de apelación, por considerar que lo decidido por el A quo no obedece a lo probado dentro del trámite del proceso, al sostener que la transversal 19 es una vía de índole nacional, que corresponde a la ruta 55 denominada carretera Troncal Central de Norte, específicamente el tramo 5503 sector Duitama – la palmera, por lo que es al INVIAS al que le corresponde su administración y mantenimiento.

1. Señaló que a través de la Secretaría de Transito del municipio de Duitama se efectuaron diferentes estudios, en los que se evidenció que la media de accidentalidad es lo racional en un carreteable de carácter nacional, y agregó que, celebró contrato de obra pública COP-2021-0001 cuyo objeto fue el suministro, instalación, construcción, mantenimiento y puesta en marcha de semáforos con tecnología LED para los cruces viales de la carrera 42 con avenida circunvalar entrada a Duitama por sector Higueras y circunvalar con calle 27 entrada a Duitama por sector Técnico Rafael Reyes, adjudicado mediante Resolución No.917 de 13 de octubre de 2021, ejecutado en el curso de la presente acción popular.

1. Dijo que la acción popular se encuentra satisfecha con la semaforización del cruce avenida circunvalar con calle 27, y en esa medida, la decisión tomada por el A quo desconoce la proporcionalidad respecto a lo pedido por el actor popular, de forma que no puede desconocerse la aptitud productiva en el ámbito de sus competencias del municipio de Duitama, máxime cuando no fue aportado un estudio o informe respecto de las personas en estado de discapacidad auditiva o movilidad reducida, sumado a que en las pretensiones de la demanda no se solicitó lo que fue ordenado en la sentencia.

1. En relación con la orden de implementar dispositivos sonoros, la construcción de pasos peatonales seguros regulados con fase semafórica y la adecuación de andenes, aseveró que no fue probada la urgencia necesidad de los mismos, y tampoco fueron solicitados por el actor popular; y agregó que, las entidades territoriales se rigen por los principios de planeación y regla fiscal, que propenden por satisfacer necesidades notables, y urgentes de la población, por lo que, al carecer de un estudio de urgencia y necesidad el municipio no puede dejar de lado el presupuesto previamente planificado.

1. En relación con *los motivos de inconformidad de la sentencia de primera instancia, sostuvo que “se determinó la configuración de la amenaza o vulneración de derechos colectivos invocado por el actor, cuando dicha amenaza o conculcación no existe, pues no se puede argumentar de manera general que existe una amenaza a los derechos colectivos por el acto cuando dentro de las diligencias no fue probada la amenaza, pues como ya se indicó no existe un estudio en el sector que demuestre la necesidad de lo ordenado por el despacho judicial y la única manifestación obrante obedecía a la falta de semaforización y señalización del sector que ya fue suplido por parte del Municipio de Duitama.*

1. Aseveró que el juez de primera instancia se apartó de la causa pretendí, desconociendo el actuar del municipio de Duitama, pues de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la acción popular el juez goza de la facultad de proferir fallos *extra y ultra petita*, sin embargo, dichas facultades no son absolutas, y encuentran su límite en los derechos al debido proceso y defensa del demandado; en ese sentido, las determinaciones que se adopten deben estar circunscritas a la causa petendi de la demanda, y no se puede decidir con fundamento en hechos y pretensiones que no tengan relación con los que fueron puestos en conocimiento por el actor popular.

1. Por lo expuesto, solicitó revocar la sentencia de primera instancia, y en su lugar declarar probada la falta de legitimación material en la causa respecto a la vía nacional transversal 19 y declarar hecho superado al encontrarse satisfecho lo pretendido por el actor popular y al no existir congruencia entre la causa petendi y lo concedido por el A quo.

**Trámite de segunda instancia**

# Admisión del recurso (Archivo No. 4[[1]](#footnote-1))

47. Mediante auto de 1° de julio de 2022,se admitieron los recursos de apelación presentados por las entidades demandadas, Instituto Nacional de Vías – INVIAS y el municipio de Duitama, y se ordenó la notificación al Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Asimismo, se estableció que cumplido lo anterior, ingresara el expediente al despacho, bien para proveer sobre pruebas (en caso de que fuere necesario su decreto), bien para proferir sentencia; de acuerdo con lo previsto en el numeral 5º del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

**III. CONSIDERACIONES**

# Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998[[2]](#footnote-2), en concordancia con el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Juzgados Administrativos en las acciones populares.

1. A su turno, de conformidad con el artículo 328 del Código General del Proceso[[3]](#footnote-3), el superior **no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del recurso de alzada**. Así ́ las cosas, la competencia del superior se rige por el principio de congruencia, en virtud del cual, el Juez de segunda instancia debe desatar el recurso de alzada a partir de los argumentos de inconformidad propuestos por el recurrente, so pena de desconocer el principio de contradicción. Tal conclusión, encuentra asidero en el principio de *non reformatio in pejus*, el cual, protege la situación del apelante único, para que no se haga más gravosa.

1. Bajo los anteriores parámetros entonces, será decidido el recurso formulado por el extremo demandado.

# Problema jurídico

1. En los términos que motivan la alzada, corresponde a la Sala dilucidar si debe revocarse la sentencia de primer grado, que accedió a las pretensiones de la demanda. A ese efecto, el problema jurídico a resolver en esta instancia, atañe a determinar si les es atribuible a las entidades demandadas -Municipio de Duitama e INVIAS- la vulneración o amenaza alguna de los derechos colectivos amparados en la sentencia de primera instancia, con ocasión de la inexistencia de medidas adecuadas que mitiguen o prevengan la accidentalidad vehicular y/o peatonal que se presenta en la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del municipio de Duitama?

1. A efectos de resolver el anterior planteamiento, deberán resolverse las siguientes preguntas:

* + ¿A qué entidad le corresponde el mantenimiento y señalización de la intersección ubicada en la carrera 18 No? 23 -26 y Carrera 18 No.27-28 finalizando en el Colegio Rafael Reyes – ¿Barrio La Paz, sector de la Transversal 19 del municipio de Duitama?

* + Las gestiones, actividades y medidas ejecutadas por las entidades demandadas para garantizar la seguridad de los usuarios en el paso por la intersección vial, ¿satisfacen las pretensiones del actor popular?

* + ¿Desconoce el A quo el principio de proporcionalidad al apartarse de la causa petendi de la acción y exceder la facultad de proferir fallos extra y ultra petita?

“El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. (…) “En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia (...)”

1. Con el propósito de desatar tal cuestionamiento, tendrá en cuenta esta providencia:

**i)** el objeto y finalidad del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos; y **ii)** los hechos que se encontraron probados al interior del sub judice; para a continuación, descender al análisis del caso concreto, en los términos precisos del problema jurídico planteado.

# Tesis de la Sala

1. Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en los derroteros jurisprudenciales y en el acervo probatorio, la sala advierte que comoquiera que en el *sub examine* se pretende la protección de los derechos colectivos de los usuarios de la intersección vial ubicada en el perímetro urbano del municipio de Duitama en la carrera 18 No. 23 -26 y Carrera 18 No.27-28 en la que confluye la calle 27 y la transversal 19, siendo esta última parte de la red vial nacional, convergen obligaciones tanto para el INVIAS en su calidad de administrador de la vía de orden nacional; como para el municipio de Duitama, en su función de orientar el desarrollo físico del territorio de su jurisdicción, competencias con fundamento en las cuales deben coordinar las entidades a efectos de garantizar la eficacia y efectividad del plan de acción a implementar para garantizar la seguridad de los usuarios de la vía objeto del asunto litigioso, esto es que cumpla con las especificaciones técnicas para el mantenimiento y señalización de las vías, a efectos de garantizar los derechos colectivos de los usuarios viales de la zona objeto de acción.

1. De igual forma, observa la Sala que si bien, tanto el INVIAS como el municipio de Duitama han desarrollado actividades tendientes a mejorar la movilidad y seguridad de los actores viales que hacen uso de la referida intersección vial, lo cierto es que, a la fecha en que fue rendido el dictamen pericial por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, se indican condiciones que no permiten concluir o asegurar que los derechos colectivos estén siendo plenamente protegidos por las entidades demandadas, y por el contrario, desfavorecen la adecuada circulación de peatones y en general de quienes a diario utilizan la vía; por lo tanto, las gestiones, actividades y medidas ejecutadas por las entidades demandadas para garantizar la seguridad de los usuarios en el paso por la referida intersección vial, no satisfacen de forma plena los derechos colectivos invocados como vulnerados por el actor popular.

1. Así mismo, se considera que el A quo no excedió sus facultades de proferir fallos ultra y extra petita*, en tanto* las decisiones proferidas en la sentencia de primera instancia guardan total correspondencia y afinidad con las pretensiones y supuestos facticos de la demanda, lo cual permite colegir que el juez falló dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, máxime cuando de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha sostenido que el juez de la acción popular al amparar los derechos puede ir incluso más allá de lo pedido por el actor, pues el fin último de este mecanismo no es proteger al demandante, sino resguardar a la comunidad que resulta afectada.

1. En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia apelada que accedió a las pretensiones de la demanda, en tanto no prosperan los argumentos de disenso formulados por las entidades demandadas en sede de apelación.

# Objeto y finalidad del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos

1. El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

*“(…)* ***Artículo 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 públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella (…)”*

1. En desarrollo de este precepto constitucional, se expidió la Ley 472 de 1998, cuyo artículo 2° define las acciones populares, de la siguiente manera:

*“(….)* ***Artículo 2°.*** *Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

*Las acciones populares 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 (…)”*

1. De modo que, de acuerdo con su definición constitucional y legal (artículo 2, inciso segundo de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 CP) las acciones populares se ejercen, bien para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos consagrados por la Constitución y la ley; bien para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Se trata pues, según lo dispuesto por el artículo 9º ibidem, de acciones que **proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos**.

1. En ese orden, la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se amenace 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. En ese sentido, el Consejo de Estado ha precisado que los jueces al momento de proferir sus decisiones en este tipo de procesos deben verificar que los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, así:

*“(…) En tanto que mecanismos procesales para garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, la prosperidad de la acción popular depende, según ha sido establecido por la jurisprudencia, de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: a)* ***una acción u omisión de la parte demandada;*** *b)* ***un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana****; y, c)* ***una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses****. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada (…)”[[4]](#footnote-4).*

1. De otra parte, tratándose del alcance de las órdenes impartidas en una sentencia donde lo discutido es la protección de los derechos e intereses colectivos, es preciso destacar que el Consejo de Estado ha señalado:

*“(…) Es de recordarse que* ***las órdenes emanadas del juez popular no obedecen a su capricho****, sino a que con su oportuno cumplimiento se protejan los derechos colectivos que se encuentran amenazados o conculcados,* ***siendo esta la única finalidad de esta acción constitucional, pues esta corporación ha sido clara en precisar que compete al juez popular impartir las ordenes adecuadas con el fin de proteger los derechos colectivos vulnerados.***

*“(…)*

*Conviene recordar que en tratándose de acciones constitucionales como la presente, al fallador le compete proferir la orden que, dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, resulte adecuada para proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado (art. 34 Ley 472 de 1998), lo que en modo alguno le impone la obligación invariable de proferir la propuesta por el demandante, aunque pueden resultar semejantes (…)”[[5]](#footnote-5) – Negrilla fuera del original –.*

1. A su turno, la Corte Constitucional en sentencia T-443 de 2013, al referirse a los poderes del juez popular, consideró:

*“(…) En efecto, se debe tener en cuenta que las acciones populares poseen una estructura especial que las diferencia (sic) de los demás procesos litigiosos, en cuanto son un mecanismo de protección de los derechos colectivos, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero de los que al mismo tiempo son titulares cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial.*

*En consecuencia, como director del proceso,* ***el juez puede conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional****6. Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos.*

*Así, se ha establecido[[6]](#footnote-6) que es propio del juez de acción popular quien debe amparar los derechos* ***yendo incluso más allá de lo pedido por el actor****, pues el fin último de este mecanismo no es proteger al demandante, sino* ***resguardar a la comunidad que resulta afectada****; debe recordarse que el titular de los derechos colectivos es toda la colectividad, y que tales derechos guardan una relación estrecha con otros derechos como la vida y la salud respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental. Por tal motivo* ***el juez de la acción popular, como garante de los derechos constitucionales colectivos puede, cuando resulte necesario, proferir fallos ultra y extra petita****. Por ejemplo, como ha resaltado Consejo de Estado, (…)* ***es viable que se tengan en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda, siempre que la conducta que se persiga sea la misma que la parte actora indicó como trasgresora en la demanda****. En ese orden de ideas, la sentencia debe ser coherente con la conducta vulneradora imputada en el escrito de la demanda[[7]](#footnote-7).*

*En síntesis, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el juez de acción popular, al declarar la vulneración de los derechos colectivos y protegerlos,* ***puede ordenar remedios que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la demanda******siempre que resulte necesario****. En este sentido, en razón a la obligación positiva en cabeza del juez de proteger los derechos colectivos, si en curso del proceso se encuentra probada una circunstancia que vulnera los derechos colectivos y que no fue alegada por el demandante, el juez* ***está facultado para proferir fallos ultra petita y extra petita*** *(…)” -Negrilla fuera del original-.*

64. De suerte que, en sede popular, la autoridad judicial respectiva cuenta con la facultad para impartir órdenes a fin de lograr la efectiva de los derechos colectivos invocados, pero bajo criterios de razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal.

# Hechos probados

65. Revisado el expediente, advierte la Sala que reposan las siguientes **pruebas documentales**, relevantes para desatar el problema jurídico planteado:

- Petición de 11 de diciembre de 2019 dirigida a la Secretaría de Transito de Duitama, mediante la cual se solicita informe detallado sobre los accidentes ocurridos en la intersección finalizando el colegio Rafael Reyes (barrio la Paz) del municipio de Duitama, en los últimos 10 años. (Archivo No.2 Pág. 6)

→ Oficio No.STT-1060.41.003.2020 de 6 de enero de 2020 emitido por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Duitama, mediante el cual se da respuesta a la petición de 11 de diciembre de 2019, en el que se indica un cuadro estadístico de accidentalidad desde el año 2011 hasta noviembre de 2019, en el sector objeto de la acción, el cual indica que en dicho periodo en el sector hubo 2 muertos, 17 heridos, 24 solo daños, 35 choques, 3 atropellos y 3 volcamientos. (Archivo No.2 Págs.7-8)

→ Oficio No.STT-1060.41-1032-2020 de 3 de noviembre de 2020 suscrito por la Secretaria de Tránsito y Transporte de Duitama, mediante el cual se da respuesta a la petición radicada el 14 de octubre de 2020 en la que se solicita la instalación inmediata de semáforos en la referida intersección vial, así como la demarcación y visualización de las señales de tránsito de las calles, cumpliendo a las normas de accesibilidad al espacio público y el derecho a la libre circulación de las personas. Se dio respuesta a la petición en los siguientes términos:

*“(…) Es preciso informarle que la intersección enunciada en su escrito petitorio está conformada por la Avenida Circunvalar y La Troncal Central del Norte, Ruta Nacional código 5503, Duitama – La Palmera, siendo esta ultima una vía de orden Nacional, por tal motivo las entidades responsables del mantenimiento, construcción y señalización de las mismas son el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y/o la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).*

*De conformidad con lo anterior la entidad que tiene bajo su órbita de competencia la demarcación, instalación, mantenimiento de dispositivos de señalización en este corredor es el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), quien seguramente previo análisis jurídico y técnico sobre la intervención de las vías que le compete, emitirá respuesta de fondo a su solicitud.*

*(…)”* (Archivo No.2 Pág. 10)

* Oficio CAJI-02674-2020-0166 de 3 de noviembre de 2020 suscrito por la Administración Vial Grupo 05 Boyacá, mediante el cual se da respuesta a la petición de 14 de octubre de 2020, en el cual se indicó que de acuerdo con la Ley 769 de 2002: *“(…) la Secretaría de Transito de Duitama, es el organismo encargado de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte de su respectiva jurisdicción.”.* (Archivo No.2 Págs. 11 a 21).

* Contrato No.002674 de 27 de diciembre de 2019, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías – INVIAS y el Consorcio ADMIVIAL Jl, el cual tenía por objeto el siguiente:

*“OBJETO. – EL CONSULTOR se obliga para con EL INSTITUTO a realizar la ADMINISTRACIÓN VIAL DE LAS CARRETERAS NACIONALES A CARGO DE INVIAS DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ, MODULO 4, GRUPO 5 de conformidad con el respectivo Pliego de Condiciones, la propuesta técnica y económica presentada por EL CONSULTOR revisada y aprobada por EL INSTITUTO”* (Archivo No.13 Págs. 39 a 43).

* Contrato No.2121 de 19 de diciembre de 2019, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías – INVIAS y la Cooperativa de Trabajo Asociado Los Conquistadores, el cual tuvo el siguiente objeto:

*“(…) MANTENIMIENTO RUTIARIO VÍAS A CARGO DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ, VÍAS: 62BY05 La Ye- Sogamoso, PR13+000 – PR 14+1300. 6211 Sogamoso – El Crucero, PR0+0000 – PR16+000, 5503 Duitama – Soatá – La Palmera, PR0+000 – PR6+000 (…)”* (Archivo No.13 Págs. 44 a 47).

* Contrato No.1160 de 7 de septiembre de 2020, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías – INVIAS y Hermes Mauricio García Beltrán, el cual tuvo el siguiente objeto:

*“(…) CONSTRUCCIÓN DE OBRAS Y SEÑALIZAICÓN PARA LA SEGURIDAD VIAL EN VIAS A CARGO DEL INVIAS EN JURISDICCIÓN DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL BOYACÁ”* (Archivo No.13 Págs. 48 a 56).

* Acta de entrega y recibo definitivo de obra de 18 de diciembre de 2020, respecto del Contrato de Obra No.1160 de 2020, del cual se destaca:

*“DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA OBRA EJECUTADA*

*LOCALIZACIÓN Y LONGITUD DE LA META FÍSICA EJECUTADA:*

*Se instalaron 162 Señales Vertical de Tránsito Tipo 1 distribuidas así: 20 unidades en la CIA 6006 CRUCE RUTA 45 (DOS Y MEDIO) – OTANCHE, 8 unidades en la VIA 6007 OTANCHE – CHIQUINQUIRÁ, 5 unidades en la Ruta: VIA 6008 CHIQUINQUIRÁ – TUNJA, 7 unidades en la VIAS 6209 BARBOSA – TUNJA, 70 unidades en la VIA 6009 TUNJA – PÁEZ, 20 unidades en la vía 6404 BELEN – SAMACA y 42 unidades en la VÍA 5503 DUITAMA – LA PALMERA. Se realizo la demarcación con pintura en frui de 68329 ml en la VIA 6008 CHIQUINQUIRÁ – TUNJA, 37021 ml en la VIA 6209 BARBOSA – TUNJA y 24674 ml en la VÍA 5503 DUITAMA – LA PALMERA- Demarcación con pintura en frio de 144 m2 distribuidos así: 40m2 en la VIA 6009 TUNA – PÁEZ y 104 m2 en la VÍA 5503 DUITAMA – LA PALMERA y la instalación de 200 tachas reflectivas en la VIA 6009 TUNJA – PÁEZ.”* (Archivo No.13 Págs. 57 a 59).

* Informe Técnico sobre la INTERSECCIÓN VÍA NACIONAL 5503 DUITAMA LA PALMERA – AVENIDA CIRCUNVALAR MUNICIPIO DE DUITAMA PR3+0253 AL PR3+0338 (INTERSECCIÓN FINALIZANDO EL COLEGIO RAFAEL REYES – BARRIO LA PAZ EN EL SECTOR DE LA TRASVERSAL 19), realizado por el Instituto Nacional de Vías Territorial Boyacá, en mayo de 2021, del cual es posible destacar:

*“(…)* ***1.2 Descripción de las Obras ejecutadas:***

*A continuación, se detalla las obras de seguridad vial ejecutadas mediante Contrato No. 1160 de 2020 en la vía nacional 5503 Duitama La Palmera, específicamente en la intersección de esta con la Avenida Circunvalar en el Paso Nacional por Duitama, así*

 *Suministro e instalación de señales verticales (7).*

 *Marcas vial con pintura en frio*

 *Señalización Horizontal*

(…)

***1.3 Características técnicas***

*Las obras se ejecutaron siguiendo los requerimientos establecidos en el MANUAL DE SEÑALIZACION VIAL, DISPOSITIVOS UNIFORMES PARA LA REGULACION DEL TRANSITO EN CALLES, CARRETERAS Y CICLORUTAS DE COLOMBIA 2015 emanado por el Ministerio del Transporte mediante la resolución No. 0001885 de 2015 de fecha 17 de junio de 2015, para este tipo de obras.*

*Adicionalmente el Instituto Nacional de Vías cuenta con el contrato No. 2674 de 2019 suscrito con Consorcio Admivial JI para la Administración de Mantenimiento vial para la Vía 5503 Duitama – La Palmera que tiene por objeto adelantar las actividades necesarias para mantener el corredor vial en óptimas condiciones a través del ejercicio de la interventoría a los grupos de mantenimiento rutinario de las vías a cargo.*

*Así mismo para el sitio en referencia cuenta con el contrato No. 2121 de 2019 suscrito con Cooperativa de Trabajo Asociado Los Conquistadores para el Mantenimiento rutinario del PR0+0000 al PR6+0000, dentro del cual adelantan actividades de Rocería, limpieza de: cunetas, alcantarillas, encoles, descoles, puentes, pontones, calzada, señales verticales, defensas, entre otros; con el fin de garantizar la conservación de la infraestructura y la transitabilidad de la vía.”* (Archivo No.13 Págs.60 – 70)

* Contrato de Obra Pública COP – 20210001, suscrito entre el municipio de Duitama y Aspro Tecnologías Ambientales, del cual se destaca: (Archivo No.55 Págs.23 – 42)

*“(…) CLÁUSULA 1. OBJETO. El objeto del contrato es SUMINISTRO, INSTALACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MANTENIMIENTO Y PUESTA EN MARCHA DE SEMÁFOROS CON TECNOLOGÍA LED, PARA LOS CRUCES VIALES DE LA CARRERA 42 CON AVENIDA CIRCUNVALAR ENTRADA A DUITAMA POR SECTOR HIGUERAS Y CIRCUNVALAR CON CALLE 27 ENTRADA A DUITAMA*

*POR SECTOR TÉCNICO RAFAEL REYES, DEL MUNICIPIO DE DUITAMA BOYACÁ. CLÁUSULA 2. ALCANCE DEL OBJETO. El contratista deberá desarrollar el objeto del Contrato de conformidad con las especificaciones y características técnicas señaladas en los Documentos del Proceso de SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA No.SMC-006-2021, los cuales hacen parte integral del presente contrato y que además es como se detalla a continuación. (…)”*

* Informe desarrollado por el Consorcio ADMIVIAL Jl, mediante el cual se indican las acciones adelantadas para el mejoramiento de la capa asfáltica en la Zona objeto de la acción popular. (Archivo No.59 Págs.3 - 13)

* Oficio DT-BOY 4549 de 2 de febrero de 2022 suscrito por el Director Territorial Boyacá - INVIAS, mediante el cual informa:

*“En atención a su solicitud suscrita mediante oficio CASV/002 del 27 de enero de 2022, en el que solicita se certifique cual es la entidad que dentro del marco de sus competencias le corresponde realizar intervenciones o adecuaciones en el separador ubicado entre las dos calzadas de la calle 27 en proximidades del Colegio Rafael Reyes, que permitan y garanticen ningún tipo de obstáculo o barrera, el paso seguro de las personas en condiciones de discapacidad y movilidad reducida; me permito certificar que una vez consultada la base de datos de la entidad el tramo vial mencionado, esté hace parte de la Red Nacional a cargo del Instituto Nacional de Vías, identificada con código No.5503 denominada Duitama La Palmera, por tanto realiza el mantenimiento y rehabilitación a esta infraestructura vial y por ende a la zona verde que se encuentra dentro del separador vial en su paso por la zona urbana del Municipio de Duitama.*

*Cabe anotar que las acciones encaminadas al ordenamiento del tránsito son de autonomía de la administración municipal considerando que la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 6 determina quienes son los organismos de transito de acuerdo a su jurisdicción, que para este caso es la Secretaría de Tránsito municipal dentro del área urbana del respectivo municipio; en el mismo artículo, en el parágrafo 3 señala: (…)”* (Archivo No.73)

* Dictamen Pericial rendido por la Agencia Nacional de Seguridad Vial con fecha de **17 de febrero de 2022**, del cual es posible destacar: (Archivo No.74)

*“(…) La intersección semaforizada Avenida Circunvalar con Calle 27 se encuentra en una zona urbana del municipio de Duitama, en la cual confluye la Transversal 19, la Calle 27 y la Avenida Circunvalar.*

*Se observó la presencia de zonas escolares en el sector contiguo a la vía por la presencia de la institución educativa Industrial Rafael Reyes.*

*(…)*

*De conformidad con lo anterior es importante aclarar que, si bien en la Avenida Circunvalar con calle 27 se encuentra un cruce sendero peatonal, este no se encuentra regulado con fase semafórica para el paso de peatones. De manera adicional, no cuenta con vado[[8]](#footnote-8) en el costado oriental de la intersección que facilite el desplazamiento a personas en condiciones de discapacidad física, con coches de niños y otros, y para el costado occidental la zona del andén se encuentra al mismo nivel respecto a la calzada de la vía. No obstante, se observa que el estado de los andenes no es óptimo.*

*(…)*

*Como se informó anteriormente, la intersección de la Avenida Circunvalar con calle 27 no se encuentra regulada con fase semafórica para el paso de peatones y no presenta continuidad de vados, entre otros aspectos. Por lo anterior, respecto a la pregunta:* ***(…) - Determinar, si en la intersección semafórica Avenida Circunvalar con calle 27 del MUNICIPIO DE DUITAMA, existe en la actualidad un paso peatonal seguro que permita a las personas en condiciones de discapacidad o movilidad reducida (personas en sillas de ruedas, en muletas, con bastón, discapacidad visual, personas de la tercera edad etc.), el paso sin obstáculos por dicha zona. (…).*** *se informa que, la intersección no cuenta con los elementos necesarios de acuerdo con la normatividad vigente que facilite el paso peatonal de personas en condiciones de discapacidad o movilidad reducida (personas en sillas de ruedas, en muletas, con bastón, discapacidad visual entre otros usuarios vulnerables).”*

*(…)*

***Respuesta:*** *En la intersección Avenida Circunvalar con calle 27 se encuentra un cruce sendero peatonal, cuya demarcación consiste en dos líneas continuas paralelas transversales a la vía y no se encuentra regulado con fase semafórica peatonal, como se muestra en la figura 3, de acuerdo con el Manual de Señalización*

*(…)*

*Como ya se informó, la intersección no cuenta con vado en el costado oriental de la intersección, lo cual limita el desplazamiento de las personas en condiciones de discapacidad física, o que cuenten permanente o temporalmente con movilidad reducida. Además, para el costado occidental la zona del andén se encuentra al mismo nivel respecto a la calzada de la vía. No obstante, se observa que el estado de los andenes no es óptimo. (…)*

***Respuesta:*** *Respecto a la implementación de semáforos sonoros se informa que estos dispositivos son instalados de manera que complementen la señalización vehicular y peatonal convencional existente, siempre y cuando así lo determine un estudio de tránsito del sector y/o una evaluación que permita establecer los requerimientos en cuanto a las necesidades de este tipo de dispositivos.*

*Por otra parte, y como se informó en respuestas anteriores, la intersección de la Avenida Circunvalar con calle 27 no se encuentra regulada con fase semafórica para el paso de peatones, por lo que respecto a la pregunta:* ***(..) Determinar de acuerdo con las condiciones técnicas en las que quedaron instalados los semáforos en la intersección Avenida Circunvalar con calle 27 del MUNICIPIO DE DUITAMA, si es viable la implementación de dispositivos sonoros y/o auditivos...(..).*** *Se informa que no es viable la instalación de semáforos sonoros con la disposición actual semafórica. (…)*

*De lo anterior, se requiere contar con los estudios o evaluaciones correspondientes que definan los requerimientos desde el punto de vista del tránsito, así como una valoración de los elementos semafóricos necesarios para cubrir todos los requerimientos como postes, ménsulas, semáforos, sensores, entre otros elementos, además de las obras civiles necesarias para el adecuado funcionamiento de la intersección.*

***(…)***

***Respuesta:*** *Respecto a la señalización informativa, preventiva, reglamentaria y marcas viales, se informa que como dispositivos de control del tránsito en calles y carreteras deben verse de manera complementaria con la disposición urbana del lugar que se requiera regular.*

*De acuerdo con lo anterior, es pertinente revisar los diferentes dispositivos de control instalados y actualizarlos de conformidad a las exigencias del Manual de Señalización vigente.*

*De igual manera, es necesario para mitigar los riesgos de siniestros viales en la intersección en cuestión considerar de manera adicional el mantenimiento de la señalización, el respeto a las normas de tránsito, la visibilidad, la adecuada accesibilidad, entre otros aspectos.*

***(…)***

***Respuesta:*** *Respecto a las conclusiones y recomendaciones se presenta lo siguiente:*

* *Se recomienda realizar los estudios de tránsito del sector y/o evaluaciones que permitan definir todos los requerimientos necesarios para la implementación de pasos peatonales seguros y si es del caso la implementación de dispositivos sonoros en la intersección.* *• Se recomienda se revise por parte de las entidades competentes del municipio, la delimitación de andenes y sardineles que permitan definir desde el punto del tránsito la segregación de la circulación vehicular y peatonal.*
* *De conformidad a los estudios de tránsito y/o evaluaciones que se realicen y a la situación del espacio urbano se recomienda revisar la señalización informativa, preventiva y reglamentaria de la intersección.*
* *Se recomienda ofrecer especial atención a los pasos peatonales y zonas escolares que se encuentran en el sector, para que en lo posible puedan ser motivo de análisis que permitan el fortalecimiento con medidas de pacificación del tránsito.*
* *Se recomienda la ejecución de operativos de control que permitan el adecuado uso del espacio público de conformidad a lo señalado en el Código Nacional de Tránsito. •Se recomienda la armónica coordinación de acciones entre las entidades competentes de conformidad a los alcances y disposiciones normativas de manera que se faciliten la implementación de la mejor solución en beneficios de los usuarios del sector. • A continuación, se hace una descripción de algunas especificaciones técnicas relacionadas con el tema de pasos peatonales, separadores y semáforos sonoros, no obstante, al final de esta respuesta se deja la normatividad relacionada la cual puede ser consultada para efectos del cumplimiento íntegro de este tipo de dispositivos.*

*(…)” (Resaltado de Sala)*

- Informe final del Contrato de Obra Pública COP-20210001 desarrollado por el contratista - empresa ASPRO SAS en calidad en el cual se indican las actividades desarrolladas en el marco del cumplimiento del objeto contractual, esto es, el suministro, instalación, construcción, mantenimiento y puesta en marcha de semáforos con tecnología led, para los cruces viales de la carrera 42 con Avenida Circunvalar entrada a Duitama por sector Higueras y Circunvalar con calle 27 entrada a Duitama por sector técnico Rafael Reyes del municipio de Duitama – Boyacá, (Archivo No.81)

# Análisis del caso concreto

1. Tal como se anticipó, corresponde a la Sala dilucidar si debe revocarse la sentencia de primera instancia, que accedió a las pretensiones de la demanda; para lo cual, atañe determinar en primera medida a que entidad le corresponde la administración, mantenimiento y señalización de la intersección vial ubicada en la carrera 18 No. 23 -26 y Carrera 18 No.27-28 finalizando en el Colegio Rafael Reyes – Barrio La Paz, sector de la Transversal 19 del municipio de Duitama.

1. En sede de primera instancia, el *A quo* dispuso el amparo de los derechos colectivos invocados por el accionante, esto es, i) el goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, ii) seguridad y salubridad pública, y iii) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. En su criterio, al considerar la inexistencia de medidas adecuadas que mitiguen o prevengan la accidentalidad vehicular y/o peatonal que se presenta en la intersección en la cual confluyen la transversal 19, la calle 27 y la avenida circunvalar del Municipio de Duitama, por parte del INVIAS y el municipio de Duitama.

1. Finalmente, el juzgado de primera instancia le ordenó al municipio de Duitama y al INVIAS de forma solidaria y en el marco de sus competencias, la realización de estudios de tránsito del sector que permitan definir los requerimientos necesarios para la implementación de pasos peatonales en la referida intersección, y de ser el caso se implementen dispositivos sonoros; así mismo, ordenó la revisión de la señalización de la zona, la delimitación de andenes y sardineles, construcción de pasos peatonales regulados con fase semafórica de acuerdo con el Manual de Señalización Vial - Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia – (MSV), adoptado mediante Resolución 1885 de 2015 expedida por el Ministerio de Transporte, y demás normatividad que regule la materia, para el beneficio de toda la comunidad incluidas las personas con discapacidad física o con movilidad reducida.

1. Inconformes con la determinación de primera instancia, las entidades demandadas interpusieron recursos de apelación, por una parte, el municipio de Duitama sostuvo que el cruce que pretende ser semaforizado es una vía nacional, por lo que las obras de construcción, rehabilitación y mejoramiento, está a cargo del titular de la vía, que en este caso es el INVIAS, correspondiéndole únicamente al municipio la regulación y sanción de los actores del sector que incumplan el régimen normativo de tránsito. Por su parte, el INVIAS manifestó que no se encuentra dentro de su competencia la semaforización del sector, en tanto, los semáforos que controlan el tránsito deben ser instalados y operados en vías públicas y privadas abiertas al uso público únicamente por la autoridad de tránsito competente, que en este caso es la Secretaría de Transito del municipio de Duitama.

1. Adicionalmente, el municipio de Duitama refirió que el A quo excedió sus facultades para proferir fallos *extra y ultra petita,* al adoptar determinaciones que no se encontraban dentro de la causa petendi de la demanda, por lo que, desconoció la proporcionalidad respecto a lo pedido por el actor popular, sumado a que no se encuentra probadas la necesidad de las ordenes emitidas con la sentencia.

1. A fin de establecer la competencia de las entidades demandas en relación con la administración, mantenimiento y señalización de la vía que compone la referida intersección vial, la Sala considera necesario hacer referencia a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad.

**Infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad**

1. De acuerdo con la Ley 105 de 1993[[9]](#footnote-9), el Sector Administrativo Transporte está conformado por el Ministerio de Transporte y sus organismos adscritos o vinculados, para el desarrollo de las políticas de transporte, el Sistema Nacional de Transporte está integrado además por organismos de tránsito, 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[[10]](#footnote-10).

1. La misma normativa en su artículo 2° establece dentro de los principios fundamentales que rigen el sector transporte, el de **seguridad de las personas**, el cual se erige como una prioridad; y en esa medida, el artículo 19 *ibídem,* dispone:

***“FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES SOBRE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE***

***ARTÍCULO 19.-*** *Construcción y conservación. Corresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley.*

***ARTÍCULO 20.-*** *Planeación e identificación de propiedades de la infraestructura de transporte. Corresponde 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.*

*Para estos efectos, la Nación y las Entidades Territoriales harán las apropiaciones presupuestales con recursos propios y con aquellos que determine esta Ley.”* (Resaltado de Sala)

1. De otra parte, en los términos de la Ley 769 de 2002[[11]](#footnote-11) son principios rectores los de seguridad de los usuarios, la calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, libre circulación, educación y descentralización. Normativa que en su artículo 7° establece como deber de las autoridades de tránsito, el siguiente: *“(…) velarán 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. (…)”* (Resaltado de la Sala).

1. Ahora, el Consejo de Estado en relación 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, ha señalado:

*“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.*

*(…)*

*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.”[[12]](#footnote-12)* (Resaltado de Sala).

76. La misma Corporación, mediante sentencia de 31 de enero de 2008, resaltó 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, así lo indicó:

*“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.*

*(…)*

*Es 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. (…)[[13]](#footnote-13)”.*

1. Ahora, en sentencia de 18 de marzo de 2010, el Consejo de Estado, en relación con las obligaciones que le corresponden al Invías 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, destacó:

*“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 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.(…)* [[14]](#footnote-14)*.* (Resaltado de Sala).

1. De acuerdo con la jurisprudencia traída en cita, el cumplimiento de las especificaciones técnicas para el mantenimiento y señalización de las vías, es indispensable para dar garantía a la seguridad de los peatones en la movilización a lo largo del sector, en tanto su ausencia contribuye a la maximización de los índices de accidentabilidad debido al riesgo de accidentalidad generado por la ausencia de condiciones óptimas de seguridad para que los peatones y vehículos que transiten la vía objeto del presente debate; responsabilidad que es atribuible a las entidades del orden nacional y territoriales de acuerdo con la categoría de la vía y las competencias establecidas en la Ley.

1. En este punto, resulta oportuno precisar que, la vía objeto de debate hace parte de una vía del orden nacional que se encuentra a cargo del Invias, en tanto, ello fue admitido por la misma entidad, sumado a que, el Decreto 1735 de 28 de agosto de 2001[[15]](#footnote-15), determinó que la Red Nacional de Carreteras estaría a cargo del Invias y, además, estableció 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, 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***  |
| *(…)*  | *(…)*  | *(…)*  |
|  | *7. Troncal Central del Norte*  |  |
| *(…)*  | *(…)*  | *(…)*  |
| ***5503***  | ***Duitama – La Palmera***  | ***134.50***  |

*(…)” (Resaltado de Sala).*

1. A su vez, el Decreto 2976 de 2010[[16]](#footnote-16), reglamentario del artículo 1° de la Ley 1228 de 2008[[17]](#footnote-17), el cual se aplica a las carreteras de la Red Vial a cargo de la Nación que se encuentra bajo la administración del Invias, define los pasos urbanos en los siguientes términos: “*Se entenderán única y exclusivamente como el tramo o sector vial urbano, de la Red Vial a cargo de la Nación administrada por el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, el Instituto Nacional de Concesiones INCO, o los entes territoriales, que se encuentran al interior o atraviesan la zona urbana de los diferentes Municipios.”* (Resaltado de Sala)

1. Por su parte, la Ley 105 de 1993[[18]](#footnote-18), en sus artículos 19 y 20 establece que le corresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales, la construcción, conservación y planeación de todos y cada uno de los componentes correspondientes a la infraestructura de transporte de su propiedad. En su artículo 12, frente a la infraestructura de transporte a cargo de la nación, señala que se encuentra constituida entre otras por la red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización.

1. Ahora, la Ley 769 de 2002, en relación con la responsabilidad de las autoridades de tránsito frente a la señalización de las vías, establece:

*“(…)*

*CAPITULO XII*

*SEÑALES DE TRÁNSITO*

*(…)*

*PARÁGRAFO 2o. Es responsabilidad de las autoridades de tránsito la colocación de las señales de tránsito en los perímetros urbanos inclusive en las vías privadas abiertas al público. Las autoridades locales no podrán ejecutar obras sobre las vías públicas sin permiso especial de las autoridades de tránsito que tendrán la responsabilidad de regular los flujos de tránsito para que no se presenten congestiones.*

*(…)*

*ARTÍCULO 115. REGLAMENTACIÓN DE LAS SEÑALES. El Ministerio de Transporte diseñará y definirá las características de las señales de tránsito, su uso, su ubicación y demás características que estime conveniente. Estas señales serán de obligatorio cumplimiento para todo el territorio nacional.*

*PARÁGRAFO 1o. Cada organismo de tránsito responderá en su jurisdicción por la colocación y el mantenimiento de todas y cada una de las señales necesarias para un adecuado control de tránsito que serán determinadas mediante estudio que contenga las necesidades y el inventario general de la señalización en cada jurisdicción. (…)”* (Resaltado de Sala).

1. En ese entendido, es importante precisar que el artículo 6° ibidem, define como organismos de tránsito entre otros, los siguientes: *a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito, b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito, c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos.*

1. De acuerdo con la normativa y jurisprudencia citada hasta aquí, es posible colegir que la Construcción, conservación y señalización de las vías corresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley sobre la planificación y administración de la infraestructura del transporte -incluidos sus elementos complementarios-, en ese sentido, es de resaltar que la Ley 1682 de 2013[[19]](#footnote-19), precisa 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[[20]](#footnote-20).

1. Ahora, para el caso de autos, de las pruebas obrantes en el expediente se advierte que, la intersección vial objeto del presente proceso, está conformada por la Avenida Circunvalar la cual se encuentra dentro del perímetro urbano del municipio de Duitama, en la cual a su vez confluye la calle 27 y la trasversal 19, tramo vial que en sector de la intersección hace parte de la Red Nacional a cargo del Instituto Nacional de Vías, identificada con código No.5503 denominada Duitama La Palmera. Por lo que, bajo ese contexto, es preciso establecer la competencia de los entes territoriales sobre las vías nacionales en su paso por el área urbana de su jurisdicción.

1. El literal d) del art. 1 del decreto 80 de 1987[[21]](#footnote-21), dispone:

*“Artículo 1****º.*** *Corresponde a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá, a partir de un año de la vigencia del presente Decreto, el ejercicio de las siguientes funciones, sin perjuicio de aquellas que le hayan sido atribuidas por anteriores disposiciones:*

*(…)*

*d) Racionalizar el uso de las vías municipales en los respectivos municipios y en el Distrito Especial de Bogotá, y como consecuencia: i) Otorgar, negar, modificar, revocar y cancelar las autorizaciones para los recorridos urbanos que deben cumplir las empresas que prestan servicios intermunicipales de transporte de pasajeros en cada municipio y en el Distrito Especial de Bogotá; ii) Propender por la adecuación y restablecimiento de vías de acceso y salida de los terminales de transporte terrestre y adoptar las medidas necesarias para asignar la localización adecuada de las empresas transportadoras, y iii)* ***adecuar la estructura de las vías nacionales dentro del respectivo perímetro urbano de conformidad con las necesidades de la vida municipal.”*** (Resaltado de Sala)

1. En efecto, la norma regula aquella situación fáctica en la que una vía nacional se ubica en el perímetro urbano de un municipio, situación que le exige, eventualmente al ente territorial intervenir la vía en su estructura o realizar las obras que demande a efectos de acomodarla o adecuarla a las exigencias propias del área o perímetro urbano.

1. En este punto, es importante señalar que, aunque a los municipios no se les atribuye el mantenimiento y la señalización de las vías nacionales, en tanto la norma lo que prescribe expresamente, es que los municipios tienen la obligación de adecuar la estructura de las vías nacionales dentro del respectivo perímetro urbano de conformidad con las necesidades de la vida municipal; y de acuerdo con los artículos 288 de la Constitución Política23; 1º de la Ley 388 de julio 18 de 199724; y 1º y 2º de la Ley 1454 de 28 de junio de 201125, a los

1. Artículo 288: La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

1. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”. “ARTICULO 1o. OBJETIVOS. La presente ley tiene por objetivos:

(…)4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política”.. 25 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”

ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial”.

ARTÍCULO 2o. CONCEPTO Y FINALIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

PARÁGRAFO NUEVO. En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio”.

entes territoriales les corresponde ejercer sus funciones y competencias conforme los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

89. En relación con la competencia de los entes territoriales frente al mantenimiento y señalización de las vías de orden nacional en su paso por el perímetro urbano, el Consejo de Estado, ha precisado:

*“(…)*

*Como puede observarse, el área urbana es catalogada como tal, en razón a sus particularidades, a las cuales debe acomodarse o adecuarse la respectiva vía nacional ubicada en su perímetro, y fue eso, precisamente, lo que previó la norma en comento. Siendo así, por el hecho de que la vía cuente con esa naturaleza y, por tanto, sea responsabilidad del INVIAS, no impide que el municipio la intervenga y adelante las obras o adecuaciones estructurales necesarias para garantizar el normal funcionamiento de la*

*“vida municipal”.*

*Los conceptos anteriores ofrecen claridad en cuanto a la obligación de los municipios en relación con las vías del orden nacional que traspasan o se ubican en el perímetro o suelo urbano, toda vez que, cuando el art. 1 en su letra d) del decreto 80 de 1987 les impone la obligación de adecuar o acomodar la estructura de las vías o carreteras nacionales según las necesidades de la “vida municipal”, hace referencia a la realización de las obras requeridas para el debido funcionamiento del municipio, esto es, para la correcta prestación de los distintos servicios públicos -entre ellos los domiciliarios15-,* ***también para garantizar la movilidad vehicular y peatonal en la zona*** *y, así, facilitar la urbanización y edificación. Según lo anterior, consecuencialmente, cuando el municipio, en desarrollo de las actividades necesarias para la adecuación de la vía nacional, cause un daño antijurídico, el ente territorial responderá.*

*Es claro que el art. 1 en su letra d) del decreto 80 de 1987* ***otorga a los municipios la obligación de realizar, sobre las vías nacionales, las obras estructurales requeridas para su debido funcionamiento como ente territorial, aspecto que en todo caso requiere la intervención física de la carretera****; sin embargo, ese deber no conlleva la realización de obras relacionadas con el mantenimiento o la señalización de la vía, pues estas son actividades atribuidas, legalmente, al INVIAS, entidad que, incluso, en el presente caso, certificó que la conservación, mantenimiento y señalización de la Av. Simón Bolívar de Buenaventura –vía nacional- era su responsabilidad –fls. 4 y 5, cdno. 5- Bajo esta perspectiva, se observa que la norma otorga a los municipios la obligación y/o potestad de adecuar o acomodar las vías nacionales de acuerdo con sus necesidades, a efectos de garantizar la prestación de los servicios públicos, situación que exige la construcción de diferentes redes físicas – alcantarillado, acueducto, etc.-; de regular la circulación vehicular o peatonal en la zona, integrando o facilitando la convexidad de esa vía con las demás del orden municipal –construyendo cruces viales y puentes peatonales; facilitar la urbanización y edificación en determinada área; entre otras actividades con similar finalidad y que no están relacionadas con la construcción, el mantenimiento o la señalización de una vía nacional16. Sin embargo, no puede entenderse que dicha obligación de adecuar o acomodar signifique el mantenimiento, sostenimiento o la señalización de la respectiva vía nacional*

*Efectivamente, y teniendo claridad sobre el concepto y alcance de la obligación de “adecuar”, es preciso considerar sus diferencias frente a las actividades relacionadas con el “mantenimiento”, vocablo que define, en lo pertinente, el mismo Diccionario de la Real Academia de la Lengua como el “Conjunto de operaciones y cuidados necesarios para que instalaciones, edificios, industrias, etc., puedan seguir funcionando adecuadamente”. Este concepto ratifica lo expuesto supra, en el sentido de que, la obligación de mantenimiento se establece a efectos de garantizar el funcionamiento apropiado de la vía, la cual, en todo caso, está al servicio de los entes territoriales. (…)”[[22]](#footnote-22)*

1. De forma más reciente, la misma Corporación sostuvo:

*“En ese orden, aun cuando al MUNICIPIO no le asisten funciones de dirección ni administración de las carreteras que integran la red vial nacional, sí le corresponden aquellas relacionadas con la orientación del desarrollo físico del territorio de su jurisdicción y la regulación de la utilización del suelo, competencias con fundamento en las cuales debe coordinar con las entidades condenadas al cumplimiento de las órdenes impartidas en este medio de control a efectos de garantizar la eficacia y efectividad del plan de acción a implementar para garantizar la seguridad de los usuarios viales de la zona objeto de acción.”[[23]](#footnote-23) (Resaltado de Sala)*

1. Entonces atendiendo al marco jurisprudencial descrito, cuando una vía de carácter nacional pasa por el perímetro urbano de determinado municipio, corresponde al ente territorial intervenir y adelantar las obras o adecuaciones necesarias, pues, aunque se trate de una vía de dicha naturaleza, el art. 1 en su literal d) del Decreto 80 de 1987, le otorga a los municipios la obligación de realizar sobre las vías nacionales la intervención física de la carretera, con el fin de garantizar la movilidad vehicular y peatonal en la zona y en general el normal funcionamiento de la vida municipal.

1. Sin embargo, es importante precisar que la obligación que recae sobre los municipios no exime al INVIAS de sus obligaciones como administrador y responsable de la vía del orden nacional en su paso por el perímetro urbano del municipio de Duitama, pues como quedo visto líneas atrás, dentro de sus obligaciones se encuentra la de mantenimiento y señalización de la vía de orden nacional.

1. Entonces, se tiene 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. En consecuencia, resulta exigible al responsable de la vía 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 salvaguardar los derechos de las personas, especialmente el de la seguridad; permitir el traslado de personas, bienes y servicios, y propender por el crecimiento y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

1. Así, en virtud de que el actor popular, con el objeto de que sean salvaguardados los derechos colectivos invocados en la demanda, reclama la existencia de algunos de los elementos de la infraestructura vial que deberían estar presentes en la vía que compone la intersección ubicada en el municipio de Duitama en la carrera 18 No. 23 -26 y Carrera 18 No.27-28 en la que confluye la calle 27 y la transversal 19, siendo esta última parte de la red vial nacional, la que por mandato legal se encuentra a cargo y bajo la responsabilidad del INVIAS, 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.

1. En otras palabras, en tanto que el INVIAS es la entidad propietaria de la infraestructura vial del orden nacional que integra la Red Nacional de Carreteras, es su obligación gestionar el mantenimiento y señalización de la vía, esto es, los elementos que aseguren y organicen la funcionalidad de la vía y que faciliten la movilidad, el tránsito y el transporte en condiciones de seguridad y comodidad. Y por su parte, es obligación del municipio de Duitama adecuar la intersección vial en el perímetro urbano del municipio de Duitama, facilitando la conexidad de la vía de orden nacional con las demás de orden municipal, situación que exige la construcción e implementación de diferentes medidas que regulen la circulación vehicular y peatonal en la zona en condiciones de seguridad para los usuarios viales de la zona objeto de acción.

1. Con lo expuesto hasta aquí, queda resuelto el primer problema jurídico relacionado con establecer a qué entidad le corresponde el mantenimiento y señalización de la vía objeto del presente asunto, pues en resumen al tratarse de una intersección vial ubicada en el perímetro urbano del municipio de Duitama, y de la que hace parte una vía del orden nacional, convergen obligaciones tanto para el INVIAS en su calidad de administrador de la vía de orden nacional; como para el municipio de Duitama, en su función de orientar el desarrollo físico del territorio de su jurisdicción, competencias con fundamento en las cuales deben coordinar las entidades a efectos de garantizar la eficacia y efectividad del plan de acción a implementar para garantizar la seguridad de los usuarios de la vía objeto del asunto litigioso, esto es, que cuente con pasos peatonales seguros, señalización informativa, preventiva y reglamentaria necesaria en la zona, adecuación de los andenes y sardineles, y en general con las especificaciones técnicas para el mantenimiento y señalización de las vías que resulten suficientes para el manejo del tráfico de peatones y vehículos en las condiciones más apropiadas de movilidad y transporte de forma segura.

1. Así procede la Sala, a determinar si las gestiones, actividades y medidas ejecutadas por las entidades demandadas para garantizar la seguridad de los usuarios en el paso por la intersección vial, satisfacen las pretensiones del actor popular.

1. De las documentales obrantes en el expediente la Sala advierte que las entidades demandadas han desplegado las siguientes actividades:

|  |  |
| --- | --- |
| **Instituto Nacional de Vías - INVIAS**  | **Municipio de Duitama**  |
|  - Suscribió el Contrato No.2121 de 19 de diciembre de 2019, con la Cooperativa de Trabajo Asociado Los Conquistadores, el cual tuvo por objeto el mantenimiento  |  - Suscribió el Contrato de Obra Pública COP – 20210001 con la empresa Aspro Tecnologías Ambientales, el cual tuvo por objeto el suministro, instalación,  |
| rutinario de las vías a su cargo en la dirección territorial Boyacá, entre ellas las vías: 62by05 la ye- Sogamoso, PR13+000 – PR 14+1300. 6211 Sogamoso – El Crucero, PR0+0000 – PR16+000, 5503 **Duitama – Soata – La Palmera, PR0+000 – PR6+00.**   | construcción, mantenimiento y puesta en marcha de semáforos con tecnología led, para los cruces viales de la carrera 42 con avenida circunvalar entrada a Duitama por sector higueras y circunvalar con calle 27 entrada a Duitama por sector del Colegio Técnico Rafael Reyes.  |
|  -Suscribió el Contrato No.1160 de 7 de septiembre de 2020, con el señor Hermes Mauricio García Beltrán, el cual tuvo por objeto la construcción de obras y señalización para la seguridad vial en vías a cargo del Invías en jurisdicción de la dirección territorial Boyacá. De acuerdo con el acta de entrega y recibo definitivo de obra de fecha 18 de diciembre de 2020, fueron instaladas en lo que concierne a la Vía 5503 Duitama – La Palmera: **i)** 42 señales verticales de tránsito y***ii)*** *demarcación con pintura en frio -104 m2.*  |  De acuerdo con el informe final del Contrato de obra pública COP-20210001, elaborado en el año 2021 por la empresa Aspro Tecnológicas Ambientales, se desarrollaron las siguientes actividades:  * Ampliación de grupos y vehiculares e implementación de nuevo plan de señales de controlador de tráfico existente del municipio de Duitama.
* Construcción e instalación de control, para tráfico vial 8 grupos
* Estudio de planeamiento de tráfico y creación de planes de señales a equipos de control e implementación del mismo en la Av. Circunvalar con calle 27
* Construcción e instalación de semáforo vehicular en policarbonato 300 mm
* Construcción e instalación de semáforo vehicular en policarbonato 200 mm

-Construcción e instalación de semáforo para bicicleta en policarbonato 200 mm -Suministro e instalación y transporte de semáforo peatonal en policarbonato 200mm -Suministro e instalación de contador con verde y rojo vehicular en policarbonato 300 mm -Suministro e instalación de poste mástil en tubo -Suministro e instalación mástil para doble semáforo - Suministro e instalación de poste ménsula - Suministro e instalación base y/o anclaje para poste -Suministro e instalación y transporte de cable -Construcción de canalización en anden - Construcción de pedestal para la colocación de equipo de control -Programación, puesta en servicio y pruebas de todo el sistema. Este controlador debe generar olas verdes en el corredor del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes a la Calle 27 -Suministro e instalación de señales de tránsito verticales preventivas, reglamentarias. -Marcas viales con pintura de tráfico según norma Invías y diseño  |
| Suscribió el Contrato de Obra No.1684 de 2021 con el Consorcio Isla Santander, el cual tenía por objeto el mejoramiento y mantenimiento, gestión predial, social y ambiental sostenible de la carretera DUITAMA – PAMPLONA EN LOS DEPARTAMENTEOS DE BOYACA, SANTANDER Y NORTE DE SANTANDER EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE OBRA PUBLICA “CONCLUIR Y CONCLUIR PARA LA REACTIVACION DE LAS REGIONES” MODULO 1 VIA PAMPLONA – DUITAMA; **RUTA 5503** DESDE EL PR0+0000 A PE134+0200, RUTA 5504 PR0+000 AL PR102+0000, RUTA 5505 DEL PR0+0000 AL PR68.5+0000.  De acuerdo con el informe de actividades allegado por el Consorcio Admivial JL, atendiendo al objeto contractual realizaron actividades de mantenimiento a la infraestructura de la referida intersección vial, entre ellos el retiro de la carpeta de rodadura por medio de fresado e instalación de mezcla asfáltica en caliente, mejorando la transitabilidad y las condiciones de seguridad de la vía.  |

1. Ahora, de acuerdo con el Dictamen pericial rendido el **17 de febrero de 2022** por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, en lo que tiene que ver con el estado de la vía frente a su mantenimiento y señalización, concluyó: **i)** la intersección se encuentra actualmente semaforizada; sin embargo, **ii)** algunos accesos no cuentan con módulos semafóricos peatonales; **iii)** existe falta de andenes y estacionamiento de vehículos en las zonas laterales de la vía i**v)** en la intersección de la Avenida Circunvalar con calle 27, se encuentra un cruce sendero peatonal, el cual esta demarcado con dos líneas continuas paralelas transversales a la vía, sin embargo, el mismo no se encuentra regulado con fase semafórica para el paso de peatones; **v)** el sendero peatonal no cuenta con vado en el costado oriental de la intersección que facilite el desplazamiento a personas en condiciones de discapacidad física, en coche de niños y otros, y en el costado occidental la zona del andén se encuentra al mismo nivel respecto a la calzada de la vía; **vi)** el estado de los andenes no es óptimo, **vii)** la intersección no cuenta con los elementos necesarios de acuerdo con la normatividad vigente que facilite el paso peatonal de personas en condiciones de discapacidad o movilidad reducida.

1. De acuerdo con anterior, dirá la Sala que no se desconoce que, tanto el INVIAS como el municipio de Duitama han desarrollado actividades tendientes a mejorar la movilidad y seguridad de los actores viales que hacen uso de la referida intersección vial, sin embargo, tampoco puede pasar por alto, que a la fecha en que fue rendido el dictamen pericial por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, se advierten condiciones que no permiten concluir o asegurar que los derechos colectivos estén siendo plenamente protegidos por las entidades demandadas; por el contrario, desfavorecen la adecuada circulación de peatones y en general de los usuarios vulnerables, generando riesgo de siniestros en la intersección, en tanto la principal función de los dispositivos peatonales es dar seguridad a los peatones que deban cruzar la vía, y al no contar con los elementos necesarios establecidos no se está garantizando la adecuada protección y seguridad de quienes hacen uso de la vía, verbi gracia, no existen módulos semafóricos peatonales en los accesos sur – norte, sur- occidente, norte - sur y norte – occidente, faltan andenes y estacionamiento de vehículos en las zonas laterales de la vía, el cruce del sendero peatonal de la Avenida Circunvalar con calle 27 no se encuentra regulado conforme la fase semafórica para el paso de peatones, algunos senderos peatonales no cuenta con vado que permitan una la movilidad de todas las personas sin importar si se encuentran en condiciones de discapacidad o no.

1. Así entonces, a efectos de dar respuesta al segundo problema jurídico planteado en esta instancia, dirá la Sala que las gestiones, actividades y medidas ejecutadas por las entidades demandadas para garantizar la seguridad de los usuarios en el paso por la referida intersección vial, no satisfacen de forma plena los derechos colectivos invocados como vulnerados por el actor popular, al quedar advertido que el escenario actual en el que se encuentra la intersección vial, no es óptimo ni el más adecuado para quienes a diario hacen uso de la vía, máxime cuando se advierte que en sus inmediaciones se encuentra un institución educativa.
2. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia referida líneas atrás, las entidades demandadas como responsables del mantenimiento y adecuación de la vía deben ofrecer condiciones de transitabilidad segura, reducir el riesgo de accidentalidad proporcionando seguridad a los usuarios de las vías, atendiendo a que la principal función de los dispositivos *peatonales (verbi gracia, pasos peatonales, andenes, islas peatonales, paso peatonal regulado por semáforo, señalizaciones verticales, pasos peatonales en desnivel, etc.)* es dar seguridad a los peatones que desean cruzar la vía, reduciendo y previniendo los riesgos de accidentes, en particular de atropellos, aunado a la disminución de las demoras peatonales que se presentan al cruzar, toda vez 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 amparados con la sentencia de primera instancia.

1. De otra parte, para la Sala, el no cumplimiento de los deberes legales que recaen sobre las demandadas en relación con el mantenimiento y señalización de la vía que compone la intersección ubicada en el municipio de Duitama en la carrera 18 No. 23 -26 y Carrera 18 No.27-28 en la que confluye la calle 27 y la transversal 19, constituye, sin lugar a duda alguna, una seria amenaza a los derechos colectivos amparados por el juez de primera instancia, pues no es necesario demostrar el grado de accidentalidad para inferir que la falta de señalización y mantenimiento vial en carreteras comporta un riesgo para los usuarios de la misma, por lo tanto, en el caso examinado, basta con demostrar que la vía objeto de estudio no cumple con las especificaciones técnicas para el mantenimiento y señalización de las vías, para concluir que tal conducta omisiva por parte de las demandadas amenaza los derechos colectivos.

1. En esa medida, se deben dar cumplimiento a las normas y disposiciones sobre el particular, como en efecto fue ordenado por el A quo, requiriendo la aplicación del Manual de Señalización Vial - Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y

Ciclorrutas de Colombia” – (MSV), adoptado mediante Resolución 1885 de 2015 expedida por el Ministerio de Transporte, entre otras normas que regulan la materia.

1. Ahora, en relación con la semaforización de la intersección vial, de acuerdo con las competencias expuestas líneas atrás, le corresponde al municipio de Duitama a través de su autoridad de tránsito, tomar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de todos los usuarios que hacen uso de la vía, competencia que además fue precisada por la Agencia

Nacional de Seguridad Vial, al señalar: *“Los semáforos que controlan el tránsito deben ser instalados y operados en vías públicas y privadas abiertas al uso público únicamente por la autoridad de tránsito competente, o en quien este delegada esta actividad, de conformidad a lo señalado en el título 7.1.2. Autoridad Legal del “Manual de Señalización Vial –*

*Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclo rutas de Colombia”, adoptado mediante Resolución 1885 de 2015 expedida por el Ministerio de Transporte. En este sentido, le corresponde a la Secretaria de Tránsito y Transporte de Duitama, fungir como autoridad de tránsito en la instalación y operaciones de los semáforos.”.*

1. De acuerdo con las documentales aportadas al proceso, se observa que el municipio de Duitama en cumplimiento de sus funciones, contrató la instalación de semáforos en la intersección vial, los cuales de acuerdo con el dictamen emitido por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, se encuentran a la fecha instalados y en funcionamiento; sin embargo, el municipio de Duitama en su escrito de apelación manifiesta su inconformismo con la orden emitida por el A quo relacionada con la implementación de dispositivos sonoros, argumentando que el actor popular no los requirió y tampoco existe prueba de urgencia o la necesidad de su implementación.

1. Al respecto debe precisarse que la orden proferida por el A quo en relación con la implementación de dispositivos sonoros, no va dirigida a la exigencia irrefutable de que deban implementarse dichos dispositivos, pues lo que ordenó fue la realización de estudios de tránsito del sector y/o evaluaciones que permitan entre otros definir la necesidad de implementar dichos dispositivos sonoros, teniendo en cuenta la afectación que los mismos puedan generar a los habitantes del sector. Además, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, sobre la implementación de los dispositivos sonoros señaló que esto depende de un estudio de tránsito que así lo determine, de acuerdo con las necesidades del sector, como en efecto fue ordenado en la sentencia recurrida[[24]](#footnote-24).

1. Finalmente, en cuanto al argumento del municipio de Duitama en el que refirió que el Juez de Primera instancia excedió su facultad de proferir fallos extra y ultra petita, al apartarse de la causa petendi de la acción, dirá la Sala en primer término que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, ha señalado que atendiendo la estructura especial que poseen las acciones populares al ser un mecanismo de protección de derechos colectivos, el juez puede proferir órdenes a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a la afectación de los derechos colectivos que se pretenden proteger, incluyéndose a su vez como un elemento esencial de las acciones populares el carácter oficioso con el que debe actuar el juez y sus amplios poderes con miras a la defensa de los derechos colectivos. En ese entendido, se ha sostenido que el juez de la acción popular al amparar los derechos puede ir incluso más allá de lo pedido por el actor, pues

el fin último de este mecanismo no es proteger al demandante, sino resguardar a la comunidad que resulta afectada.

1. En el sub examine se observa que el A quo no excedió sus facultades de proferir fallos ultra y extra petita*,* máxime cuando la pretensión del actor popular iba dirigida a: i) la instalación de semáforos en la intersección, ii) la demarcación y visualización de las señales de tránsito de las calles, carreras, transversales, iii) brindar seguridad a los actores viales que a diario hacen uso de las vías que componen la intersección, y iv) dar cumplimiento a las normas de accesibilidad al espacio público y el derecho a la libre circulación de las personas. En ese marco, es dable señalar que las decisiones proferidas en la sentencia de primera instancia guardan total correspondencia y afinidad con las pretensiones y supuestos facticos de la demanda, lo cual permite colegir que el juez falló dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal.

1. Finalmente, cabe precisar que la afectación de los derechos colectivos amparados se evidenció a partir del dictamen pericial rendido el **17 de febrero de 2022** por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, prueba que fue válidamente decretada, practicada y objeto del derecho de contradicción en primera instancia, pues mediante auto de 18 de enero de 2022 la prueba fue decretada, oportunidad en la que se refirieron los aspectos sobre los cuales se rendiría la pericia (Archivo No.69), y una vez incorporada al proceso se corrió traslado a las partes el 3 de marzo de 2022 (Archivo No.75), sin que realizaran manifestación alguna. En esa medida, se trata de circunstancias que fueron analizadas y conocidas por las partes al interior del proceso, sin que sus conclusiones fuesen desvirtuadas por las entidades recurrentes.

# Conclusión

122. Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en los derroteros jurisprudenciales y en el acervo probatorio, la Sala confirmará la sentencia apelada que accedió a las pretensiones de la demanda, en tanto no prosperan los argumentos de disenso formulados por las entidades demandadas en sede de apelación.

 **IV. COSTAS**

# Costas en primera instancia

123. En la sentencia de primera instancia, la A quo no condenó en costas. Comoquiera que dicha decisión no fue objeto de recurso, permanecerá incólume.

# Costas en segunda instancia

124. En relación con la condena en costas en segunda instancia, bastará con señalar que en la medida que en esta instancia no se encuentra demostrada la causación de costas y agencias en derecho, en aplicación del artículo 365.8 del CGP y de la jurisprudencia de unificación proferida el 6 de agosto de 2019 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado[[25]](#footnote-25), no hay lugar a condenar en costas en la alzada.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

# FALLA

**PRIMERO: Confirmar** la sentencia de primera instancia proferida el 11 de mayo de 2022 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama

**SEGUNDO:** Sin costas en esta instancia.

**TERCERO:** En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al Despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala Virtual, en sesión de la fecha.

Notifíquese y cúmplase,

(Firmado electrónicamente)

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

(Firmado electrónicamente)

# FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

**HOJA DE FIRMAS**

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Demandante: **Luis Carlos Torres Puerto**

## Demandado: Municipio de Duitama y otros Expediente: 15001-33-33-003-**2021-00043**-01

1. Samai segunda instancia. [↑](#footnote-ref-1)
2. “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”. [↑](#footnote-ref-2)
3. “(...) Artículo 328. Competencia del superior. “El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. (…) “Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. (…) “En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. (…)

 [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013). Radicación número: 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP). Actor: Jaime Asdrúbal Forero Guerrero. Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. [↑](#footnote-ref-4)
5. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 16 de marzo de 2012. Radicación 88001-23-31-000-2010-00071 01. Actor: Jaime Miguel Torres Padilla. 6 Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sección Primera, Auto de 5 de julio de 2007, CP.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Exp: (AP) 25000-23-24-000-2003-00238-01.

 [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de agosto de 2012. Consejero ponente (E): Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 7300123-31-000-2010-00472-01(AP). En aquella oportunidad se presentó acción popular y se solicitó la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, el derecho a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales se estiman vulnerados como quiera que la alcantarilla ubicada en el Km 138 + 002 de la vía Guamo-Espinal no cuenta con las medidas de seguridad necesarias y exigidas por la ley. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Agosto 9 de 2012. Consejero ponente (E): Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 73001-23-31-000-201000472-01(AP). [↑](#footnote-ref-7)
8. Definición de **vado**: Modificación de las aceras y bordillos de las vías públicas para facilitar el acceso de los vehículos a los locales y viviendas, [https://dle.rae.es/vado.](https://dle.rae.es/vado) Se denominan **Vados** Peatonales a las modificaciones de las zonas de un itinerario peatonal, mediante planos inclinados que comunican niveles diferentes, que facilitan a los peatones el cruce de las calzadas destinadas a la circulación de vehículos. Un [**vado peatona**l](https://www.construmatica.com/construpedia/Vado_Peatonal) se considera *accesible* cuando puede ser utilizado de forma autónoma y segura por todas las personas, tengan o no alguna discapacidad.

[https://www.construmatica.com/construpedia/Vados\_Peatonales#:~:text=13%20Enlaces%20Externos,Definici%C3%B3n,a%20la%20circulaci%C3%B3n%20de%20veh%C3%ADculos.](https://www.construmatica.com/construpedia/Vados_Peatonales#:~:text=13%20Enlaces%20Externos-,Definici%C3%B3n,a%20la%20circulaci%C3%B3n%20de%20veh%C3%ADculos) [↑](#footnote-ref-8)
9. 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. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artículo 1° [↑](#footnote-ref-10)
11. Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 26 de julio de 2007, Radicado No.08001-2331000-1999-02940-01. C.P. Rafael E. Ostau de Lanfont Pianeta. [↑](#footnote-ref-12)
13. Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 31 de enero de 2008. Radicado No.190012331-000-2004-02748-01. C.P. Camilo Arciniegas Andrade. [↑](#footnote-ref-13)
14. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. Rad.41001-2331-0002004-001364-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso. [↑](#footnote-ref-14)
15. 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. [↑](#footnote-ref-15)
16. Por el cual se reglamenta el parágrafo 3° del artículo 1° de la Ley 1228 de 2008, y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-16)
17. 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. [↑](#footnote-ref-17)
18. 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. [↑](#footnote-ref-18)
19. Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. [↑](#footnote-ref-19)
20. Artículo 5° [↑](#footnote-ref-20)
21. Por el cual se asignan funciones a los municipios en relación al transporté urbano [↑](#footnote-ref-21)
22. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 22 de julio de 2009. Radicado No.76001-23-31-000-199501182-01 (16333). C.P. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-22)
23. Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2021. Radicado No.7300123-33-000-2017-00482-01. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón. [↑](#footnote-ref-23)
24. En el dictamen pericial frente a este aspecto precisó: “(…) De lo anterior, se requiere contar con los estudios o evaluaciones correspondientes que definan los requerimientos desde el punto de vista del tránsito, así como una valoración de los elementos semafóricos necesarios para cubrir todos los requerimientos como postes, ménsulas, semáforos, sensores, entre otros elementos, además de las obras civiles necesarias para el adecuado funcionamiento de la intersección.” (Subrayas de Sala).

 [↑](#footnote-ref-24)
25. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación de 6 de agosto de 2019, radicado No.15001-3333-007-2017-00036-01. C.P. Rocío Araújo Oñate. [↑](#footnote-ref-25)