

## **PLAN DE MANEJO DE TRANSITO - Responsabilidad del Concesionario**

La prueba analizada permite concluir que, en efecto, se encuentran amenazados los derechos colectivos a la seguridad pública y a la prevención de desastres, por la situación que se presenta en la calle 26 con carrera 112, en lo que respecta al cruce indebido de transeúntes sobre la calzada vehicular y a la omisión de los conductores del servicio público de transporte de utilizar los paraderos dispuestos para recoger y dejar pasajeros. Estas situaciones se originan en la carencia de los elementos suficientes para controlar el tránsito en la zona objeto de controversia, según quedó demostrado... no puede dejarse de lado, so pretexto de ya haberse presentado y aprobado el Plan de Manejo de Tránsito para la concesión del Aeropuerto, el riesgo al que constantemente se someten los peatones que descienden del transporte público y cruzan, por el retorno, la calzada de acceso al Aeropuerto, por no existir un adecuado manejo del tránsito a esta altura de la calle 26 con carrera 112, lo que indudablemente le corresponde controlar al Concesionario, según se obligó en el contrato y aprobó la Secretaría de Movilidad. Si bien es cierto que OPAIN S.A., como concesionario, no es responsable de instalar elementos para controlar el tránsito en las vías públicas, no lo es menos que, en virtud del contrato para la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento y modernización, y expansión del Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá D.C., debe procurar mitigar el impacto generado por las obras que se desarrollan en las vías de acceso, con el propósito de brindar un ambiente seguro a los pasajeros, peatones, personal de la obra y vecinos del lugar, bajo el cumplimiento de las normas establecidas para la regulación del tránsito.

**FUENTE FORMAL:** LEY 769 DE 2012

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de abril de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00275-01(AP)**

**Actor: RICARDO ESCOBAR NUÑEZ**

**Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DE MOVILIDAD, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL DE COLOMBIA Y CONCESIONARIA AEROPORTUARIA INTERNACIONAL - OPAIN- S.A.**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la Sociedad **Concesionaria Aeroportuaria Internacional -OPAIN- S.A.** contra la sentencia de 19 de julio de 2012, mediante la cual la Sección Primera -Subsección A- del Tribunal

Administrativo de Cundinamarca, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

## I.- ANTECEDENTES.

I.1. El ciudadano **RICARDO ESCOBAR NUÑEZ**, actuando en nombre propio, presentó acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, contra la **Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Movilidad, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil de Colombia y Concesionaria Aeroportuaria Internacional -OPAIN- S.A.** para que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad públicas, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, seguridad y prevención de desastres, realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y los derechos de los consumidores y usuarios.

I.2. Como hechos relevantes de la demanda señaló:

1º: La Sociedad **CONCESIONARIA AEROPORTUARIA INTERNACIONAL -OPAIN- S.A.** es responsable de la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento, modernización y expansión del Aeropuerto Internacional El Dorado, en virtud del Contrato de Concesión núm. 60001690K, suscrito con la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL.**

2º: Dentro de las áreas concesionadas, se encuentra el tramo de la calle 26, entre la carrera 100 y las instalaciones del terminal aéreo del Aeropuerto El Dorado, por el occidente, el cual no cuenta con paraderos para los usuarios del transporte

público colectivo de pasajeros, ni con andenes, cebras, señalización o reductores de velocidad, específicamente en el punto de la Avenida El Dorado 112-21 y 113-17, poniendo en peligro la vida de todas las personas que transitan por ese lugar.

3°: La calle 26 es de gran afluencia vehicular, lo que amenaza los derechos de los transeúntes, principalmente, los trabajadores de las empresas que operan en el Aeropuerto y que cumplen su jornada laboral, incluso en días feriados y en horas de la madrugada.

4°: El 13 de mayo de 2010, el actor solicitó a la sociedad **CONCESIONARIA AEROPORTUARIA INTERNACIONAL -OPAIN- S.A.** la instalación de los dispositivos antes mencionados, sin que a la fecha se haya efectuado pronunciamiento alguno.

**I.3.** Por lo precedente, solicita que se ordene a las demandadas **i)** construir sendos paraderos, para la prestación eficiente del servicio público de transporte de pasajeros; **ii)** instalar dispositivos de disminución de velocidad vehicular, en el sentido oriente – occidente de la Avenida El Dorado # 112-21 y 113-17; y **iii)** señalar senderos peatonales en el sector.

#### **I.4. Las contestaciones.**

**I.4.1. LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL** propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y por activa.

Aseguró que dentro de las funciones asignadas por la ley a ese organismo, no se encuentra la de realizar intervenciones en la vía pública.

Destacó que si bien es cierto que cualquier ciudadano está legitimado para promover acciones populares, no lo es menos que para que pueda advertirse un adecuado ejercicio de las mismas, es necesario que éstas se dirijan contra la autoridad o particular que amenace o vulnere los derechos colectivos.

Agregó que no ha transgredido los derechos colectivos invocados en la demanda, de manera que a quien corresponde resarcir las presuntas omisiones es al infractor que causó el daño, siendo, en este caso, el responsable del mantenimiento de las vías de acceso el **CONCESIONARIO OPAIN S.A.**, con relación al servicio de ruta circular regulado en el numeral 6.1.1 del apéndice F del Contrato de Concesión núm. 6000169 OK 2006.

**I.4.2. EI DISTRITO CAPITAL** propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, aduciendo que las competencias de esa entidad no están llamadas a soportar las pretensiones de la acción popular.

Explicó que el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO -DADEP-** es un organismo técnico, en pro de la defensa, vigilancia y control del espacio público, indebidamente ocupado.

Aseguró que le corresponde a **OPAIN S.A.**, como concesionario de las obras de remodelación y modernización del Aeropuerto El Dorado, verificar dentro del marco del plan de manejo del tránsito, las alternativas de solución a la problemática asociada con la movilidad segura.

**I.4.3.** La Sociedad **CONCESIONARIA AEROPORTUARIA INTERNACIONAL -OPAIN- S.A.**, adujo que de conformidad con el plano de señalización titulado "*Diseño de señalización plan*

de manejo de tránsito Aeropuerto El Dorado”, existen paraderos de buses, reductores de velocidad y elementos de señalización horizontal que garantizan la comodidad y seguridad en las zonas de acceso al Aeropuerto.

Puso de presente que la instalación de paraderos y demás elementos solicitados en la demanda para el control del tráfico terrestre, son del resorte de las Autoridades Distritales competentes, por lo que **OPAIN S.A.**, no está llamada a responder por los hechos narrados en la demanda.

Expresó que el documento denominado “*Retroalimentación del plan de manejo de vías temporales de acceso y salida*”, permite demostrar la existencia de estudios completos y suficientes que sustentan el manejo de tránsito que realizan las autoridades, en coordinación con esa sociedad; luego no es cierto que se estén amenazando o vulnerando los derechos alegados por el demandante.

**I.5.** El 29 de noviembre de 2011 se llevó a cabo la audiencia pública consagrada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida, por ausencia de formulación de proyecto de pacto de cumplimiento.

## **II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.**

La Sección Primera -Subsección A- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 19 de julio de 2012, resolvió:

*“PRIMERO.- DECLÁRASE probada la excepción de "Falta de legitimación en la causa por pasiva", propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.*

*SEGUNDO.- DECLÁRANSE no probadas las excepciones denominadas "Falta de legitimación en la causa por activa", propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil; "Falta de legitimación en la causa por pasiva" e "Innominada", planteada por*

*Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Movilidad y Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.; y "Falta de legitimación en la causa por pasiva" formulada por la SOCIEDAD CONCESIONARIA OPERADORA AEROPORTUARIA INTERNACIONAL OPAIN S.A.*

*TERCERO.- DECLÁRANSE vulnerados los derechos e intereses colectivos a la seguridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y los derechos de los consumidores y usuarios, por parte de Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Movilidad y OPAIN S.A.*

*En consecuencia, ORDÉNASELES que en el término de tres (3) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, realicen los estudios correspondientes a efectos de determinar las medidas (instalación de paraderos, señalización o caminos peatonales u otras) que deben adoptarse para superar la situación presentada en el retorno de la calle 26 con carrera 112 de esta Ciudad, contiguo al Centro de Telecomunicaciones de la Aerocivil, con relación al cruce de peatones, las cuales deben implementarse por parte de OPAIN S.A. en un plazo no mayor a seis (6) meses contados desde la ejecutoria de esta providencia.*

*Adicionalmente, se ordena a la Secretaría Distrital de Movilidad que mientras se adoptan las anteriores medidas, realice controles periódicos en el sector de la carrera 112 con calle 26, en el retorno alrededor del Centro de Comunicaciones de la Aerocivil, para evitar que los conductores del servicio público recojan y dejen pasajeros en sitios no autorizados.*

*CUARTO.- NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda..."*

Como fundamentos de la decisión, expuso en síntesis, los siguientes:

1°. La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL** no está legitimada para actuar como demandada en el presente proceso, porque, según se desprende de las normas que fijan su competencia y del Contrato núm. 6000169 OK de 12 de septiembre de 2006, celebrado con el concesionario **OPAIN S.A.**, no le corresponde ejecutar funciones relacionadas con la infraestructura de movilidad del sector aledaño al Aeropuerto El Dorado, sino únicamente la infraestructura aeroportuaria, siendo el mencionado concesionario, el encargado de dicha área.

2°. De conformidad con los artículos 3° y 4° del Acuerdo 18 de 1999, *“Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público”*, al Distrito capital le corresponde adoptar acciones pertinentes, en coordinación con otras autoridades, para la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público. Adicionalmente, le corresponde tramitar las solicitudes de instalación de paraderos, previa autorización de la Secretaría Distrital de Movilidad, razón por la cual su vinculación a la presente acción, resulta acertada.

3°. **OPAIN S.A.**, se encuentra legitimada para ser demandada en el proceso, pues, en virtud del Contrato núm. 6000169 OK, le corresponde proporcionar y mantener disponible la señalización adecuada en las vías de acceso al Aeropuerto El Dorado.

Además, con fundamento en el Código Nacional de Tránsito Terrestre y en el Manual de Señalización Vial, debe formular e implementar un Plan de Manejo de Tránsito para mitigar los impactos causados con las obras que ejecuta en ese lugar.

4°. No se demostró la vulneración del derecho al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, por cuanto no resultó probado que el sector que rodea el Centro de Comunicaciones de la **AEROCIVIL** sobre el separador de la Calle 26, carezca de andenes o que de algún modo, se esté impidiendo a la comunidad la utilización y el goce del espacio público.

5°. El **DISTRITO CAPITAL - Secretaría de Movilidad** y **OPAIN S.A.** son responsables de la vulneración de los derechos e intereses colectivos a la seguridad pública, a la seguridad y prevención de desastres y de los derechos de los consumidores y usuarios. La primera, por cuanto ha omitido velar por el

cumplimiento de las normas de tránsito, según se desprende del Informe Profesional núm. 031 de 21 de marzo de 2012, allegado al expediente. La segunda, porque las medidas adoptadas en el Plan de Manejo de Tránsito no han sido suficientes para evitar el cruce no permitido de peatones en ese sector y la inobservancia por parte de los vehículos de servicio público, en relación con los sitios autorizados para recoger y dejar pasajeros.

### III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

La sociedad **CONCESIONARIA AEROPORTUARIA INTERNACIONAL -OPAIN- S.A.** impugnó la sentencia porque, a su juicio, debió declararse probada la falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que las pretensiones de la demanda están relacionadas con funciones asignadas por la ley exclusivamente a las autoridades de tránsito.

Arguye que el Plan de Manejo del Tránsito a cargo del interesado en intervenir una vía pública, en ningún caso implica que la Autoridad de Tránsito traslade sus competencias, según lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 769 de 2012, "*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*". Además, la misma norma, en el párrafo 2° del artículo 110, preceptúa que 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.

Se refirió al artículo 26 del Decreto 1469 de 2010, "*Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones*", según el cual, las nuevas edificaciones y las que se

amplíen o adecuen, que generen modificaciones al sistema de tránsito, que impacten negativamente la movilidad circundante y la de su zona de influencia, deberán contar con un estudio de tránsito aprobado por la autoridad de tránsito competente, en el que se definan las medidas para prevenir o mitigar los citados impactos.

En consecuencia, sus obligaciones como concesionario se rigen por el marco legal anotado, sin que le sea exigible proceder a la instalación de los elementos de control de tráfico a los que fue condenado en la sentencia de primera instancia.

En lo que respecta al manejo del tráfico de las vías aledañas al Aeropuerto El Dorado, anotó que de conformidad con la comunicación del Interventor del contrato, dirigida a la **AERONÁUTICA CIVIL** el 7 de marzo de 2012, y el Informe de la Personería de 21 de marzo del mismo año, se destaca que **OPAIN S.A.** implementó adecuadamente el Plan de Manejo de Tránsito para las obras del Aeropuerto, y que el riesgo que pueda surgir para los transeúntes de la zona, está dado principalmente por el uso inadecuado de paraderos de los vehículos de transporte público y por la imprudencia de los peatones.

#### **IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

##### **La acción popular.**

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando actúen

en desarrollo de funciones administrativas. Dicha acción busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico de forma rápida y sencilla para la protección de sus derechos.

#### **Problema jurídico.**

En el marco del recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar si la Sociedad **CONCESIONARIA AEROPORTUARIA INTERNACIONAL -OPAIN-S.A.** es responsable de la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad pública, a la prevención de desastres, y los derechos de los consumidores y, en esa medida, si le corresponde ejecutar las tareas ordenadas por el *a quo*, relacionadas con la realización de estudios pertinentes, para la instalación de paraderos y la señalización y/o caminos peatonales, que permitan superar la situación presentada en el retorno de la calle 26 con carrera 112 del Distrito Capital, contiguo al Centro de Telecomunicaciones de la **AERONAÚTICA CIVIL**, en relación con el cruce de peatones.

#### **Lo probado en el proceso.**

Por orden del Tribunal, la Personería de Bogotá realizó una visita técnica al tramo de la calle 26 desde la carrera 100 hasta las instalaciones del Aeropuerto El Dorado, en la que se pudo constatar que en el retorno ubicado en la carrera 112 con calle 26, se presenta un inadecuado uso de la vía, en razón a que los vehículos de servicio público de transporte de pasajeros no cumplen con las normas sobre utilización de paraderos y continuamente recogen y dejan pasajeros en zonas prohibidas. Además, los transeúntes se cruzan deliberadamente por la vía arteria, sin que exista señalización que le de prioridad a los peatones, o

reductores de velocidad o semaforización peatonal. El mencionado informe indica (folios 265 a 275):

“5. Las rutas de transporte público hacen alto sobre el retorno para recoger y dejar pasajeros, **quienes para llegar allí han de cruzar los carriles paralelos de la Calle 26, en gran medida transitan por la calzada** por la presencia de las barreras vehiculares con que cuenta el retorno y las conectantes como se evidencia en la Foto No. 10.  
(...)

En la visita técnica realizada se evidenció un paradero en la Carrera 104, costado norte y contiguo al Puente peatonal como lo muestra la foto No. 3, de igual forma se construyó un paradero de buses en el costado sur de la Avenida Calle 26 a la altura de la Carrera 105 como se observa en la foto No. 4.

6. El peticionario **resalta la carencia de paraderos y andenes, lo cual se evidenció en algunos sectores** como lo muestra la foto N° 11 y foto N°12 y a pesar de haber encontrado que en algunos sectores ya existe infraestructura adecuada, también se puede asegurar que la geometría y mobiliario urbano del espacio público adyacente a la Avenida Calle 26 entre la Carrera 100 y el Aeropuerto El Dorado, **no es homogéneo ni suple completamente las necesidades de movilidad, seguridad vial y comodidad de peatones, pasajeros y demás usuarios del espacio público.**

7. El tramo de la Avenida Calle 26, entre la Carrera 100 y el Aeropuerto El Dorado, cuenta con un puente Peatonal en la Carrera 103, **sin embargo las distancias que deben recorrer los peatones que requieren cruzar la Avenida Calle 26, para muchos es excesiva y realizan maniobras de cruce en condiciones de riesgo** buscando hacerlo cuando encuentran una brecha vehicular (ver foto N° 13, N°14, N°15, N°16 Y N°17), a pesar de tener la opción de hacerlo de manera segura en el puente peatonal (ver foto N°12).

(...)

Igualmente, se **evidenció el mal comportamiento de algunos peatones quienes cruzan la Avenida Calle 26 por calzada y próximo al puente peatonal,** lo que indica que asumen riesgos innecesarios como lo muestran las fotos N° 13, N°14 Y foto N°15.

La Avenida Calle 26, es una vía arteria que tiene Jerarquía (sic) sobre las Carreras que llegan allí. A lo largo de esta Avenida **no hay reductores de velocidad, pictogramas, señalización ni semaforización peatonal que le dé prioridad a los Peatones, el diseño está basado en la velocidad a flujo libre que requiere la movilidad vehicular.**

(...)

En horas valle se presentan brechas vehiculares sobre la Calle 26, pero al mismo tiempo eso hace que la vía alcance mayor velocidad de marcha (ver foto N°22 y foto N°23), por ende, **al no tener infraestructura peatonal, ni paraderos de servicio público y al presentarse maniobras de cruce peatonal de riesgo**, hace que hayan conflictos viales un importante índice de accidentalidad y condiciones inseguras para los usuarios en la vía.

9. El tramo concesionado para la firma OPAIN S.A. (desde la Carrera 103 hasta el Aeropuerto) tiene empresas y entidades afines al sector aeronáutico en los costados sur y norte de la Calle 26, constituyendo los laterales de la Calle 26 en corredores obligados de trabajadores que tienen puntos de origen y destino allí (ver foto N°24).

10. Consultados los índices de accidentalidad (anexo en dos folios), se observa que **desde el año 2007 hasta el año 2011, se han producido 33 casos de atropello en la vía**, los cuales han tenido mayor incidencia en el cruce efectuado en la Carrera 100 (9 casos), **seguido de los eventos presentados en la Carrera 112 (6 casos)** y la Carrera 105 (5) casos, resaltando que contiguo al puente se presentaron cuatro (4) casos por no hacer uso del paso seguro.

Por tanto, **es necesaria la implementación de un sistema de paraderos seguros, cómodos y que obedezcan a un planeamiento zonal dentro de esta vía arteria**, articulado con la fase III de Transmilenio con las rutas alimentadoras que accederán al Aeropuerto y la Firma OPAIN, como Concesionaria del sector.

De igual manera, es necesaria **la implementación de infraestructura peatonal segura, que obedezca a un estudio específico de la zona**, de acuerdo con las necesidades de la población usuaria del espacio público del sector y regulada por la autoridad de Tránsito Distrital competente. Entre tanto, se deben habilitar cruces seguros a nivel o mejoramiento de la ruta circular o Bus de OPAIN, que reduce las necesidades de desplazamiento en sentido Sur Norte y Norte Sur, acompañado de campañas de difusión y controles físicos y humanos que eviten que las Rutas de Transporte público recojan y dejen pasajeros en zonas prohibidas (ver foto 24). Igualmente que el cumplimiento de estas medidas sea vigilado por la Autoridad de Tránsito Distrital." (Negrillas de la Sala).

La prueba analizada permite concluir que, en efecto, se encuentran amenazados los derechos colectivos a la seguridad pública y a la prevención de desastres, por la situación que se presenta en la calle 26 con carrera 112, en lo que respecta al cruce indebido de transeúntes sobre la calzada vehicular y a la omisión de los conductores del servicio público de transporte de utilizar los paraderos dispuestos para recoger y dejar pasajeros. Estas situaciones se originan en la carencia de los elementos suficientes para controlar el tránsito en la zona objeto de controversia,

según quedó demostrado en el informe señalado y corroborado con el material fotográfico aportado en el CD (disco compacto), visible a folio 166 del expediente.

Probado lo anterior, conviene precisar el ámbito de responsabilidad de la sociedad apelante.

A folio 72 del expediente, obra CD (disco compacto) que contiene el Contrato núm. 6000169 OK de 12 de septiembre de 2006, por medio del cual la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL** entrega una concesión a **OPAIN S.A.** para la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento y modernización, y expansión del Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá D.C.

En el Apéndice F, denominado “**ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE OPERACIÓN**”, se determinó lo siguiente:

*“6.1. Acceso al Aeropuerto y Transporte Terrestre.*

*6.1.1. Vías Públicas de Acceso al Aeropuerto.*

*El Concesionario será responsable del Mantenimiento de las Vías de Acceso, de acuerdo con lo establecido en el Apéndice G (“Especificaciones Técnicas de Mantenimiento”).*

*El Concesionario debe suministrar un servicio continuo de bus satélite, que permita el traslado de **Pasajeros** o demás usuarios del **Aeropuerto**, entre los siguientes puntos:*

- a) **Terminal 1;***
- b) **Terminal 2;***
- c) **Puente Aéreo;***
- d) **Parqueaderos públicos;***
- e) **Terminal de Carga 1;***
- f) **Nuevo Terminal de Carga;***
- g) **Nuevo Edificio Administrativo de Aerocivil.***

*El Concesionario debe cooperar con las autoridades competentes en el control de tráfico vehicular y con los servicios de emergencia, para asegurar un flujo de tráfico vehicular tranquilo, seguro y eficiente en las **Vías de Acceso.***

La siguiente es una lista no taxativa de actividades de cooperación:

- Reportar a las autoridades competentes cualquier incidente u observación de la cual se haya enterado, y que pueda interferir con las operaciones normales del Aeropuerto.
- Hacer sugerencias a las autoridades competentes sobre la planificación del manejo de flujos de tráfico durante las Obras de Modernización y Expansión.
- Propender por que las Vías de Acceso están libres de cualquier obstrucción o congestión.

#### **6.1.2. Señalización de las Vías de Acceso al Aeropuerto.**

- Proporcionar y mantener disponible la señalización adecuada en las Vías de Acceso, que facilite el movimiento del tráfico entrante y saliente, y que al mismo tiempo permita la toma de decisiones en los puntos críticos de circulación de acuerdo a lo establecido en el Apéndice D (“Especificaciones Técnicas de Modernización y Expansión”).

(Las negrillas son del texto, las subrayas son de la Sala).

Para el cumplimiento de sus obligaciones, el concesionario debía elaborar un **Plan de Manejo de Tráfico**, según lo previsto en el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002)<sup>1</sup> y en la Resolución núm. 1050 de 5 de mayo de 2004 del Ministerio de Transporte<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> “**ARTÍCULO 101. NORMAS PARA REALIZAR TRABAJOS EN VÍA PÚBLICA.** Siempre que deban efectuarse trabajos que alteren la circulación en las vías públicas, el interesado en tal labor obtendrá en forma previa la autorización correspondiente de la autoridad competente y señalará el sitio de labor mediante la colocación de señales preventivas, reglamentarias e informativas que han de iluminarse en horas nocturnas.

Los proyectos de edificación que causen modificaciones al sistema de tránsito o se constituyan en un polo importante generados de viajes tales como parques de diversiones, centros comerciales, estadios, centros culturales y otros, deberán tener la aprobación del organismo de tránsito de la jurisdicción.

Toda persona de derecho público o privado interesada en realizar alguna intervención en la vía pública pondrá en conocimiento de la autoridad de tránsito local la licencia que se le conceda para tal propósito, el lugar de la intervención y su duración estimada con una antelación no inferior a ocho (8) días, para que ésta le autorice y tome las medidas oportunas para mitigar el impacto que en la circulación pueda producir la intervención, pudiendo, si así lo amerita la índole de la labor, restringir o suspender el tránsito por la vía, disponiendo su traslado a trayectos alternos, y señalándola de acuerdo con las restricciones que determine la autoridad competente. Una vez terminada la intervención, es responsabilidad de la persona de derecho público o privado, el retiro de todos los dispositivos de control de tránsito utilizados, so pena de ser multado por la autoridad de tránsito competente.

**En los eventos previstos en los incisos anteriores el interesado deberá presentar junto con su solicitud un plan de señalización y desvíos, que debe ser aprobado por la autoridad competente.** (Resaltado fuera del texto).

<sup>2</sup> Por la cual se adopta el Manual de Señalización Vial.

El mencionado plan, fue aprobado por la Secretaría de Movilidad, según lo manifestado por las partes, y sobre el mismo, el Interventor del contrato manifestó en escrito visible a folios 259 a 262<sup>3</sup>:

*“La Interventoría, mediante Oficio núm. JFA-A&C-0071-12 de febrero 15 de 2012, dirigido al Concesionario y copiado a la Aerocivil, le manifestó a este su preocupación por el incumplimiento de **OPAIN S.A.**, en la falta de implementación de los Planes de Manejo de Tráfico –PMT-, exigidos por la Secretaría de Movilidad del Distrito Capital, en los frentes de obra de las vías, redes y parqueaderos requeridas para el T2 y otras asociadas al Plan Maestro de Redes del Aeropuerto El Dorado de Bogotá, y le solicitó que estos frentes de obras debían ser suspendidos en forma inmediata, debido a que se laborara en condiciones inseguras.*

*Lo anterior se pudo constatar con el registro fotográfico que se anexó al Oficio JFA-A&C-0071 -12, donde se evidencia que **se pone en riesgo a los usuarios de las vías de acceso, visitantes, empleados, trabajadores del Concesionario, funcionarios y a otros trabajadores del Aeropuerto.***

*Ante esta situación, y durante los días 16 y 17 de febrero de 2012, en recorridos conjuntos entre el Concesionario y la Interventoría Técnica, se pudo constatar que **OPAIN S.A.** implementó adecuadamente los PMT y se conformó el levantamiento de la señalización dispuesta...”*  
(Resaltado fuera del texto).

A folio 123 reposa el documento denominado “Retroalimentación del plan de manejo de vías temporales de acceso y salida” del Aeropuerto El Dorado, en el que se señala que se incluyó la readecuación de la infraestructura física del Aeropuerto y sus vías de acceso, a través del Plan de Manejo de Tráfico presentado por **OPAIN S.A.**, el cual se ha venido reprogramando periódicamente, conforme a los ajustes y recomendaciones de la Secretaría Distrital de Movilidad.

---

<sup>3</sup> Comunicación núm. JFA-A&C-0124-12, radicada el 8 de marzo de 2012 en la U.A.E. de Aeronáutica Civil y remitida al Tribunal con Oficio núm. 1070-092.5-2012011530 de 21 de marzo del año en curso por el Jefe de la Oficina de Comercialización e Inversión de dicha entidad, el Director Técnico de la Interventoría Consorcio JFA-A&C Interventoría (Interventores técnicos de las obras de modernización y expansión del Aeropuerto Internacional El Dorado).

De lo precedente, se colige que entre las obligaciones a cargo de la Sociedad **CONCESIONARIA OPERADORA AEROPORTUARIA INTERNACIONAL -OPAIN S.A.-**, se encuentran las de formulación de un plan de manejo de tráfico, señalización de las vías de acceso al Aeropuerto y coordinación, con las autoridades competentes, de las circunstancias y condiciones físicas que afectan el tráfico y/o seguridad de las vías de acceso y terrenos aledaños al Aeropuerto El Dorado.

Sin embargo, se advierte también que las gestiones adelantadas por el Concesionario, no han sido suficientes para propender por la seguridad de los transeúntes del sector de la vía de acceso al Aeropuerto (calle 112), para prevenir los accidentes que se han presentado por el cruce indebido de la calzada, por parte de los peatones, siendo ella la razón principal de la exigencia a los concesionarios, de un Plan de Manejo de Tráfico, según se define en el Manual de Señalización Vial, adoptado por el Ministerio de Transporte mediante Resolución núm. 1050 de 5 de mayo de 2004<sup>4</sup>. Al respecto, el citado Manual indica:

***“4.7 PLANES DE MANEJO DE TRÁNSITO.***

*(...)*

*4.7.3. Principios fundamentales*

*Las estrategias para el manejo temporal del tránsito por obras civiles deben apoyarse en los siguientes principios fundamentales:*

- ***La seguridad de los usuarios en áreas de control temporal del tránsito, debe ser un elemento integral y de alta prioridad de todo proyecto.***

*(...)*

*4.7.4.4. Diseño del plan de manejo del tránsito*

*(...)*

---

<sup>4</sup> “Por la cual se adopta el Manual de Señalización Vial - Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia, de conformidad con los artículos 5°, 113, 115 y el párrafo del artículo 101 de la Ley 769 del 6 de agosto de 2002.”

*El diseño del plan de manejo del tránsito para las obras comprende como mínimo el desarrollo de los siguientes componentes:  
(...)*

**d) Manejo de peatones:** *Los peatones son los más vulnerables en la vía, especialmente en la zona adjunta a las obras y en condiciones de tránsito alteradas, por lo tanto, se requiere que en los planes de manejo del tránsito se diseñen los elementos y dispositivos necesarios para dar la seguridad y accesibilidad necesarias. Así mismo, se debe tomar en cuenta que los peatones son los más difíciles de controlar en la vía.”*

Y es que no puede dejarse de lado, so pretexto de ya haberse presentado y aprobado el Plan de Manejo de Tránsito para la concesión del Aeropuerto, el riesgo al que constantemente se someten los peatones que descienden del transporte público y cruzan, por el retorno, la calzada de acceso al Aeropuerto, por no existir un adecuado manejo del tránsito a esta altura de la calle 26 con carrera 112, lo que indudablemente le corresponde controlar al Concesionario, según se obligó en el contrato y aprobó la Secretaría de Movilidad.

Si bien es cierto que **OPAIN S.A.**, como concesionario, no es responsable de instalar elementos para controlar el tránsito en las vías públicas, no lo es menos que, en virtud del contrato para la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento y modernización, y expansión del Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá D.C., debe procurar mitigar el impacto generado por las obras que se desarrollan en las vías de acceso, con el propósito de brindar un ambiente seguro a los pasajeros, peatones, personal de la obra y vecinos del lugar, bajo el cumplimiento de las normas establecidas para la regulación del tránsito.

Así las cosas, la Sala habrá de confirmar la sentencia impugnada.

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

**F A L L A :**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia impugnada.

**SEGUNDO:** Comuníquese esta decisión a las partes y envíese el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en sesión del día 4 de abril de 2013.

**MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO**  
Ausente en comisión

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZALEZ**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**