



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de enero dos mil veintidós (2022)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
ACCIÓN POPULAR – FALLO
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

TESIS: SE DECLARA LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO, EN ATENCIÓN A QUE DURANTE EL TRÁMITE DE LA ACCIÓN CESARON LOS HECHOS QUE AFECTARON LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LA COMUNIDAD.

DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS COMO VULNERADOS: GOCE DE UN AMBIENTE SANO, A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE Y A LA REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS.

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS¹** y el **CONSORCIO ALIANZA YDN – EL EDÉN²** contra la sentencia de 8 de octubre de 2020, proferida por el **Tribunal Administrativo del Quindío³**, que declaró la amenaza de los derechos colectivos invocados.

¹ En adelante INVIAS.

² En adelante el Consorcio.

³ En adelante el Tribunal.



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

I.- ANTECEDENTES

I.1- La Demanda

El señor **JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA**, actuando en nombre propio, en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998⁴, presentó demanda ante el **Tribunal** contra el **INVIAS**, la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE ARMENIA**⁵ y el **CONSORCIO**, tendiente a que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas y el derecho a la paz.

I.2. Hechos

Indicó que en el año 2017 se inició la obra de ampliación de la doble calzada que comunica a los Municipios de Armenia y la Tebaida, en virtud de la cual, en el primer trimestre del año 2019, se realizó la

⁴ "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".

⁵ En adelante el Municipio.



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

instalación de “bandas alertadoras resaltadas” en una vía pública ubicada entre la finca La Gaviota, el Hotel Mechas y Patro y el Hostal los Juanes, la cual se encuentra en un área rural y zona residencial.

Afirmó que las referidas bandas alertadoras no cumplían con su función, ya que los vehículos que pasaban por el sector no reducían su velocidad, en especial los de carga pesada, que al pasar con exceso de velocidad provocaban oscilaciones periódicas de amplia magnitud sobre el subsuelo y la capa asfáltica, situación que empeoraba en las horas de la noche y madrugada por el fuerte efecto sonoro y vibratorio del paso vehicular, lo que, a su juicio, afectaba la paz, salud y tranquilidad de los habitantes del sector, así como sus inmuebles.

Aseveró que aunque el sector se encuentra a las afueras de la ciudad, es un área residencial en donde viven familias compuestas por niños, estudiantes y adultos mayores, quienes han visto afectada su salud, tranquilidad y calidad de vida por las fuertes vibraciones ocasionadas por el tráfico pesado y la contaminación acústica.

Manifestó que también se han causado afectaciones en las viviendas e inmuebles comerciales aledaños a la ubicación de las bandas resaltadas, pues su infraestructura presenta grietas y debilitamiento.



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

Informó que a través de peticiones elevadas al INVIAS y al Consorcio, se les ha puesto de presente la situación antes narrada, sin que se le hubiese dado solución a la misma, sino que, por el contrario, justifican la presencia de las bandas resaltadas en el hecho de que el proyecto de la doble calzada ya había sido aprobado y solo podía ser modificado por determinación del contratante y de la interventoría.

Afirmó que la Secretaría de Tránsito del Municipio ha guardado silencio.

Puso de presente que una de las residentes del sector ha presentado episodios de angustia y ansiedad generados por los efectos de las bandas alertadoras, por lo que tuvo que iniciar el respectivo tratamiento médico para mejorar su salud física y mental.

I.3. Pretensiones

La actora solicitó lo siguiente:

- “[...] 1. Ordenar a los demandados la remoción de estas BANDAS ALERTADORAS RESALTADAS.
2. Ordenar a los demandados, instalar RESALTO PARABÓLICO CIRCULAR (policía acostado), en reemplazo de las bandas alertadoras resaltadas.



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

3. Como pretensión subsidiaria, ordenar a los demandados como ejecutantes de la obra reubicar estas BANDAS ALERTADORAS RESALTADAS en un PR suficientemente alejado donde no afecte más a los habitantes y a los inmuebles [...]”.

I.4. Defensa

I.4.1.- EL MUNICIPIO manifestó que ha dado respuesta a las peticiones incoadas por el accionante y por el señor Patrocinio Pérez López, en el oficio de 2 de agosto de 2019, informándoles que sus requerimientos habían sido remitidos al **INVIAS**, pues la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio no tenía competencia en la problemática planteada.

Afirmó no estar legitimado en la causa por pasiva, ya que los hechos narrados por el accionante no son de su competencia, pues la obra es responsabilidad del **INVIAS**, motivo por el que solicitó no ser condenado en el presente proceso.

I.4.2.- EL INVIAS adujo que se oponía a la prosperidad de las pretensiones, en atención a que la instalación de las bandas alertadoras obedecía a estudios y diseños de señalización y seguridad vial, los cuales estuvieron precedidos de la necesidad latente de seguridad de los usuarios de la vía, quienes requerían de



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

los elementos adecuados de señalización, es decir, que no obedecieron a un capricho o circunstancia ajena a la necesidad colectiva de la comunidad.

Asimismo, afirmó que la instalación de un reductor de velocidad tipo resalto parabólico en reemplazo de las bandas alertadoras resaltadas no resultaba procedente en el presente caso, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Señalización Vigente.

Se refirió su objeto, funciones y competencias previstas en el Decreto 2618 de 20 de noviembre de 2013⁶ y en el artículo 5º de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998⁷.

Argumentó que no se afectaron intereses o derechos colectivos por acción u omisión, pues el análisis y definición de las bandas alertadoras lo hizo un especialista en seguridad vial y su ubicación obedeció a la presencia de peatones en el sector de la Universidad la Gran Colombia, las cuales están acompañadas de señales restrictivas de la velocidad.

⁶ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías (Invías) y se determinan las funciones de sus dependencias

⁷ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

Señaló que la medida adoptada en conjunto con el contratista, la interventoría y la entidad buscaba garantizar la seguridad de los usuarios de la vía, quienes requerían de elementos de señalización y, por tanto, se satisfizo la necesidad de la comunidad.

Arguyó que la distancia existente entre las edificaciones y el esquema de señalización contenía una masa de suelo que, sumada a la estructura de pavimento flexible de la vía, absorbía las ondas generadas por el tránsito vehicular y, por tanto, aislaba cualquier afectación a las construcciones aledañas.

Precisó que el retiro de los reductores de velocidad le dificultaría garantizar las condiciones de seguridad mínimas en una vía de primer orden, como lo es la doble calzada al aeropuerto.

Por lo anterior, propuso como excepciones la "inexistencia de violación de los derechos e intereses colectivos por acción u omisión del INVIAS" e "inexistencia de daño".

I.4.2.- EL CONSORCIO afirmó que las bandas alertadoras se instalaron para prevenir a los conductores de la vía, sobre la existencia de un paradero de buses de alta concurrencia, dada su



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

proximidad a la Universidad La Gran Colombia; además, al pasar por las bandas, los conductores se percatarían de la existencia de señalización adicional, de forma que pudieran estar atentos a los buses que se estacionaban en la vía.

Propuso como excepción la que denominó como "**AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL CONSORCIO ALIANZA YDN – EL EDÉN POR CUMPLIMIENTO DE LA NORMA TÉCNICA**", la cual sustentó en que, de acuerdo con las obligaciones contenidas en el Contrato núm.1559-2015 suscrito con el INVIAS, estaba en el deber de instalar elementos de seguridad en el tramo contratado, así como de efectuar la señalización de obras de protección a peatones en zonas escolares y la actualización de elementos de seguridad, razón por la que optó por la instalación de las bandas alertadoras y no un resalto parabólico, dado que este último no cumplía con las indicaciones necesarias de seguridad en el sector objeto de la acción.

Precisó que la instalación de las bandas correspondió a un diseño aprobado por la interventoría, por lo que no podía a su arbitrio removerlas y/o modificar el diseño de la vía. Para sustentar su



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

posición se refirió a la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

I.5. Pacto de cumplimiento

La audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 15 de julio de 2020, la cual se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes.

I.6. Coadyuvancia

Por medio de auto de 30 de julio de 2020, el Tribunal aceptó la solicitud de coadyuvancia elevada por el ciudadano **JAIR ANDRÉS RIVEROS MUÑOZ**.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal, en sentencia de 8 de octubre de 2020, accedió a las súplicas de la demanda, para lo cual adujo lo siguiente:

En relación con la legitimación en la causa del **INVIAS** y del **Consorcio**, precisó que tenían relación sustancial con los hechos



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

objeto de la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2º de la Constitución Política y 12 de la Ley 105 de 30 de diciembre de 1993⁸, máxime si se tenía en cuenta que en atención al mapa de carreteras del **INVIAS**, el sector Club Campestre – Armenia, objeto de la presente acción, hacía parte de la infraestructura de la Nación, pues estaba categorizado como de primer orden, razón por la que su administración estaba a cargo del Instituto.

Adicionalmente, indicó que el Decreto 2056 de 24 de julio de 2003⁹, modificado por el Decreto 2618 de 20 de noviembre de 2013¹⁰, establece que el **INVIAS** tiene dentro de su objeto la ejecución de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de infraestructura no concesionada de la red vial Nacional y, por tanto debe elaborar, en conjunto con el Ministerio de Transporte, los planes, programas y proyectos tendientes a la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, atención de emergencias, entre otros, que requiera la

⁸ 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.

⁹ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías, Invías, y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías (Invías) y se determinan las funciones de sus dependencias.



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

infraestructura que se encuentra a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras (artículo 2º *idem*).

Con fundamento en lo anterior, consideró que el **MUNICIPIO** no estaba legitimado en la causa por pasiva y, en consecuencia, declaró probada la excepción propuesta por el ente territorial.

Respecto del caso concreto, planteó como problema jurídico si la instalación de las bandas alertadoras en el PR 44+080 y PR 44+100 de la vía Aeropuerto El Edén - Club Campestre -Armenia, por parte del Consorcio en virtud del contrato de obra suscrito con el **INVIAS**, vulnera los derechos colectivos.

Se refirió al material probatorio obrante en el expediente, del cual destacó que si bien la proximidad a la Universidad La Gran Colombia hacía necesaria la existencia de dispositivos que advirtieran a los conductores sobre la misma, lo cierto era que las bandas alertadoras instaladas causaban vibración y ruido tanto en el vehículo como en las edificaciones contiguas, lo que generaba conflictos con la comunidad, conforme se acreditó en el Manual de Señalización Vial, el cual, por demás, también previó que no se



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

recomendaba su uso en zonas de edificaciones habitadas, como ocurrió en el asunto *sub examine*.

Advirtió que la comunidad aledaña estaba asentada en dicho sector mucho antes de la construcción de la doble calzada, cuya situación era conocida por el contratista, pues los predios habitados hacían parte del “Corredor Suburbano Murillo Tramo II”, por lo que, a su juicio, no se justifica que el único argumento de las entidades accionadas para mantener las bandas alertadoras se apoyara en el hecho de que éstas hacen parte de un diseño de señalización aprobado, el cual no tuvo en cuenta la afectación que causaría a la comunidad, lo que era totalmente previsible.

Señaló que las bandas alertadoras, por el contrario, crean un riesgo para la vida e integridad de los actores de la vía, pues, conforme se advirtió del material probatorio, algunos conductores no disminuyen la velocidad, no distinguen los carriles de aceleración y desaceleración y algunos motociclistas realizan maniobras peligrosas sobre la berma para evitar pasar las bandas.

Indicó que lo anterior pone de manifiesto que los derechos colectivos vulnerados son la seguridad y salubridad pública y la



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, toda vez que con la puesta en funcionamiento del proyecto de construcción de la doble calzada no tomaron medidas conducentes para evitar que se produjera el impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados y, a su vez, desatendieron la recomendación del mismo Manual de Señalización Vial respecto de los conflictos que las bandas alertadora generan con la comunidad por el incremento de los niveles de ruido y vibración por el paso de los vehículos, lo que va en detrimento de los habitantes del sector.

En virtud de lo anterior, el Tribunal profirió las siguientes órdenes:

“[...] PRIMERO: DECLÁRESE probada la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el MUNICIPIO DE ARMENIA, por lo expuesto.

SEGUNDO: DECLÁRESE no probadas las excepciones de Inexistencia de violación de los derechos e intereses colectivos por acción u omisión del INVIAS e Inexistencia del daño propuestas por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS y la denominada Ausencia de responsabilidad del CONSORSIO ALIANZA YDN-EL EDÉN por cumplimiento de norma técnica, por lo considerado.

TERCERO: DECLÁRESEN que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS y el CONSORSIO ALIANZA YDN-EL EDÉN, se encuentran vulnerando los derechos colectivos a el goce de un ambiente sano, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, (consagrados en los literales a), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
 Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

1998); así como, el derecho a la paz de los residentes de las edificaciones del kilómetro 7 de la doble calzada Aeropuerto El Edén - Club Campestre-Armenia, contiguas a las bandas alertadoras resaltadas instaladas en el PR 44+800 y PR 44+100 de dicha carretera; por las consideraciones expuestas.

CUARTO: Como consecuencia de la anterior declaración, ORDÉNESE al INVIAS y al CONSORCIO ALIANZA YDN – EL EDÉN, como responsables de la obra y de la vía de primer orden, de manera conjunta en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991, adopten las medidas administrativas y presupuestales a que haya lugar para que en el término de tres (3) meses contados desde la ejecutoria de la presente providencia, remueva las bandas alertadoras resaltadas instaladas en el PR 44+800 y PR 44+100 de la doble calzada Aeropuerto El Edén - Club Campestre-Armenia y las reemplace por otros dispositivos que brinden seguridad en la vía, de acuerdo a reevaluación del estudio y diseño de señalización vial aprobado que deberá realizar en el mismo término.

QUINTO: INTÉGRESE un COMITÉ DE VERIFICACIÓN, el que estará presidido por el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Quindío e integrado por el actor popular, un delegado del Instituto Nacional de Vías - INVÍAS-, un delegado del CONSORCIO ALIANZA YDN-EL EDÉN, un delegado de la Defensoría del Pueblo y por el Procurador Judicial delegado ante este Tribunal. El mencionado Comité que se constituirá dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia, deberá reunirse de forma bimestral, para lo cual, previa a su convocatoria por parte de quien lo preside cada uno de los integrantes presentará un informe para ser valorado en la reunión del Comité y uno final sobre el cumplimiento total de las obligaciones acá impuestas

SEXTO: Para los fines indicados en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por secretaría REMÍTANSE las copias pertinentes a la Defensoría del Pueblo [...].”

III.- FUNDAMENTO DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

III.1.- EL INVIAS reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda en el sentido de afirmar que no vulneró



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

los derechos e intereses colectivos por acción u omisión, pues el proceso de análisis y definición de las bandas alertadoras lo hizo un especialista en seguridad vial y su ubicación obedecía a la presencia de peatones en el sector de la Universidad La Gran Colombia, las cuales están acompañadas de señales restrictivas de la velocidad y demarcación en el pavimento.

Sostuvo que la instalación de las bandas alertadoras acataba estudios y diseños de señalización y seguridad vial, los cuales estuvieron precedidos de la necesidad de seguridad de los usuarios de la vía, lo que evidenciaba que no fueron producto de un “capricho” ajeno al interés general.

Indicó que en el presente caso no era procedente la instalación de un resalto parabólico, ya que, de acuerdo con el Manual de Señalización Vial (numeral 5.8 reductores de velocidad), no debe permitirse su uso en vías de superior jerarquía, ni en vías interurbanas, ni en aquellas con volumen vehicular diario superior a 500 vehículos.



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

Con fundamento en lo anterior, estimó que no era procedente la declaratoria de violación o amenaza de derechos colectivos que le fue atribuida.

Argumentó que en el presente caso no se configuró un daño, pues la distancia existente entre las edificaciones y las bandas alertadoras contenían una masa de suelo que sumada a la estructura de pavimento flexible de la vía, absorbían las ondas generadas por el tránsito vehicular del sector.

Destacó que el contratista y la interventoría suscribieron con los propietarios de los predios las actas de vecindad núms. 095, 096 y 113, en las que el accionante y demás habitantes de los predios presuntamente afectados recibieron a satisfacción las obras.

Arguyó que aun en presencia de los reductores de velocidad los conductores de la vía no respetaban los límites establecidos, motivo por el que era necesaria la presencia de las bandas alertadoras, de modo que, pese a que el Tribunal tuvo por cierto que la presencia de esos elementos causaba afectaciones en la salud y tranquilidad de los habitantes, lo cierto era que se debió tener en cuenta que el retiro total de las bandas ponía en grave riesgo a los usuarios de la



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

carretera y a la comunidad del sector por el incremento de accidentes que podría producirse.

Informó que por “actos vandálicos” fueron removidas parte de las bandas alertadoras, lo que ocasionó la fractura de los materiales que las conformaban, circunstancia que, a su juicio, podría ocasionar accidentes.

Manifestó que, por lo anterior, las presuntas perturbaciones alegadas en la demanda habían cesado, pues los vehículos transitaban por los espacios dejados entre las bandas.

Afirmó que con el retiro parcial de las bandas alertadoras, cesó toda situación de perturbación incluida la presunta intranquilidad y problemas de salud de la comunidad residente en el sector objeto de la presente acción, por lo que se configuraba un hecho superado.

III.2. EL CONSORCIO afirmó que el fallo de primera instancia no efectuó un análisis exhaustivo de la responsabilidad patrimonial y jurídica sobre los daños, pues, en su criterio, dentro del plenario quedó suficientemente demostrado que no está llamado a ser



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

condenado en lo pretendido por el accionante por carecer de legitimación en la causa, además, de que la causa eficiente de los daños que se alegan no tiene como fuente su actuar.

Se refirió al contrato de obra núm.1559 de 2015, suscrito con el **INVIAS**, y a la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha señalado que la responsabilidad de las entidades públicas que tienen a cargo vías, no se desdibujaba por la suscripción de un contrato con un tercero, razón por la que no existía título de imputación jurídica en virtud del cual debiera atender las pretensiones del demandante, pues la instalación de las bandas se debió al cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Arguyó que los presuntos daños alegados no obedecieron al diseño de la vía, sino al incumplimiento por parte de terceros de las normas de tránsito, pues son éstos los que no respetan los límites de velocidad, cuyo control está en cabeza de las autoridades de tránsito Departamentales y Municipales, aspecto que no fue abordado por el *a quo*.



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

Afirmó que se configuró la figura de carencia actual de objeto por hecho superado, debido a los actos “vandálicos” de los que fueron objeto las bandas alertadoras por parte de la comunidad.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

IV.1. El Actor aseveró que las entidades condenadas, durante el trámite del recurso, retiraron las bandas alertadoras e implementaron una medida más adecuada en materia de tránsito y movilidad, motivo por el cual afirmó que se está en presencia de un hecho superado, pues han cesado los efectos nocivos y contraproducentes enunciados en la demanda.

IV.2. El COADYUVANTE manifestó que los accionados cumplieron con la orden dada en el numeral cuarto de la sentencia apelada, pues se retiraron las bandas alertadoras instaladas en el PR44+800 y PR44+100 de la doble calzada al Aeropuerto el Edén – Club Campestre – Armenia y, en su lugar, implementaron reductores de velocidad tipo resalto vial.

IV.3. El CONSORCIO, además de reiterar los argumentos expuestos en las etapas procesales anteriores, estimó que había



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

carencia actual de objeto por el retiro de las bandas alertadoras que efectuó con el **INVIAS**, las cuales reemplazó con resaltos parabólicos.

IV. 4. El INVIAS, tras referirse a la carencia actual de objeto, informó que dio cumplimiento al fallo de primera instancia, tal como constaba en el concepto de revisión y diseño de bandas alertadoras elaborado por un especialista en diseño vial, el registro fotográfico de las obras, el acta de entrega y recibo definitivo de las obras y las actas suscritas por el Consorcio con la comunidad debidamente aportados.

V.- MINISTERIO PÚBLICO

La Delegada del Ministerio Público guardó silencio.

VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Generalidades de la acción popular

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472, tiene como finalidad la



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

En el caso *sub examine*, el señor **JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA** instauró acción popular contra el **INVIAS**, el **MUNICIPIO** y el **CONSORCIO**, por estimar vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, así como el derecho a la paz.

A juicio de la parte demandante, dichos derechos se vulneraron por la instalación de unas bandas alertadoras en el PR 44+080 y PR 44+100 de la vía Aeropuerto El Edén - Club Campestre -Armenia, pues con el paso de los vehículos sobre las mismas se generaban



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

ondas sonoras y vibraciones que afectando la salud y tranquilidad de los habitantes de la zona, e incluso sus edificaciones.

El **Tribunal**, en sentencia de 8 de octubre de 2020, declaró la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, la cual le fue atribuida al **INVIAS** y al **Consortio**, en atención a que la vía objeto de la acción era de primer orden y, por tanto, su administración estaba a cargo de dicho Instituto.

A juicio del Tribunal, la vulneración de los derechos colectivos en mención obedeció a que las bandas alertadoras instaladas causaban vibración y ruido tanto en el vehículo como en las edificaciones contiguas, lo cual era previsible, pues el Manual de Señalización Vial no recomendaba su uso en zonas de edificaciones habitadas, como ocurrió en el asunto *sub examine*, las cuales, por demás, estaban asentadas en la zona mucho antes de la construcción de la doble calzada, lo cual era conocido por el **Consortio**.

Asimismo, el Tribunal destacó que las bandas alertadoras creaban un riesgo para la vida e integridad de los actores de la vía, pues



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

algunos conductores no disminuían la velocidad, no distinguían los carriles de aceleración y desaceleración y algunos motociclistas realizaban maniobras peligrosas sobre la berma para evitar pasar las bandas.

Por lo anterior, el Tribunal consideró que las entidades responsables no tomaron medidas conducentes para evitar que se produjera el impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados y desatendieron la recomendación del mismo Manual de Señalización Vial, respecto de los conflictos que las bandas alertadoras generaban con la comunidad por el incremento de los niveles de ruido y vibración por el paso de los vehículos, lo que iba en detrimento de los habitantes del sector.

En virtud de lo anterior, el *a quo* ordenó a las responsables adelantar las acciones necesarias para el retiro de las referidas bandas y su consecuente reemplazo por otros dispositivos que brindaran seguridad en la vía.

Inconforme con la anterior decisión, el **INVIAS** y el **Consorcio** interpusieron recurso de apelación en el que, además de reiterar los argumentos expuestos en sus escritos de contestación de la



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

demanda, pusieron de presente la existencia de la carencia actual de objeto por hecho superado, habida cuenta que la comunidad, presuntamente, a través de actos vandálicos, retiró parcialmente las bandas alertadoras.

Asimismo, se advierte que en la etapa de alegatos de conclusión el actor, el coadyuvante y las entidades declaradas como responsables, coincidieron en manifestar que las bandas alertadoras fueron reemplazadas por resaltos parabólicos, lo que daba lugar a declarar la carencia actual de objeto por hecho superado.

Problema jurídico

De conformidad con lo anterior, la Sala determinará si, en efecto, en el asunto *sub examine* se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado.

Caso concreto



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

Respecto de la carencia actual de objeto por hecho superado esta Sala ha sostenido¹¹:

“[...] la carencia de objeto por haberse superado el hecho vulnerador que originó la acción, se da cuando se comprueba que entre la presentación de ésta y el momento de dictar el fallo cesó la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se había solicitado y, en tal circunstancia, ya no será necesaria la orden de protección, pero en todo caso, debe el juez declarar que la mencionada amenaza o vulneración existió pero desapareció [...]” (Destacado de la Sala).

En ese entendido, el fenómeno de la carencia actual de objeto se configura cuando: i) se prueba que a la fecha de presentación de la acción existía una vulneración o amenaza de un derecho colectivo, sin embargo, si no se acredita la transgresión, no se configura el hecho superado; ii) que en el curso del proceso, cese la amenaza o vulneración del derecho; y, iii) que al momento de dictar sentencia no sea posible, por sustracción de materia, impartir órdenes de amparo del derecho colectivo porque este ya no se encuentra amenazado ni vulnerado.

Con fundamento en lo anterior, la Sala verificará el cumplimiento de los aspectos mencionados en precedencia.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, sentencia de 29 de agosto de 2013, número único de radicación: 25000-23-24-000-2010-00616-01(AP).



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

De la existencia de vulneración a los derechos colectivos invocados

Con respecto a la vulneración de los derechos colectivos invocados, la Sala considera que la posición adoptada al respecto por parte del Tribunal de primera instancia resulta acertada, pues analizada la totalidad del material probatorio aportado es dable concluir que las bandas alertadoras fueron instaladas en los puntos PR 44+800 y PR 44+100 de la doble calzada del Aeropuerto El Edén - Club Campestre - Armenia, y que las mismas estaban produciendo intranquilidad y problemas de salud en la comunidad aledaña al sector.

Lo anterior, en atención a que se pudo establecer que los elementos instalados producían ruido y vibración al paso de los vehículos, no solo porque las pruebas aportadas así lo demuestran, sino porque el Manual de Señalización vigente señala que este tipo de reductores de velocidad producen un efecto sonoro y vibratorio en el interior del vehículo que pasa sobre ellas y que “[...] no se recomienda su utilización en zonas de edificaciones habitadas, ya que se incrementan los niveles de ruido y se genera vibración al



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

paso de los vehículos sobre estos dispositivos, creando conflictos con la comunidad [...]”.

De manera que si bien la instalación de reductores de velocidad en el sector objeto de la acción era necesaria, pues la presencia de la Universidad La Gran Colombia y las viviendas aledañas así lo indicaban, lo cierto es que el **Consortio** y el **INVIAS** tenían la carga de determinar cuál de las opciones disponibles era la más acorde para no afectar a la comunidad del sector, lo que no se hizo, ya que, como se indicó en precedencia, las bandas alertadoras no eran las más adecuadas para la zona, conforme se colige del Manual de Seguridad Vial, el cual es claro en establecer que la medida escogida no era la indicada debido a sus implicaciones en materia de ruido y vibraciones, lo que redundó en la vulneración a los derechos colectivos.

Por lo anterior, la Sala prohiará los argumentos expuestos por el Tribunal sobre este aspecto, que para el efecto adujo:

“[...] Por lo expuesto, considera la Sala que se vulneraron los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, consagrados en los literales g y m del artículo 4 de



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

la Ley 472 de 1998, de los residentes de las edificaciones del kilómetro 7 de la doble calzada Aeropuerto El Edén – Club Campestre – Armenia, contiguas a las bandas alertadoras resaltadas instaladas en el PR 44 +800 y PR 44+100 de dicha carretera; por parte del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS y el CONSORCIO ALIANZA YDN – EL EDÉN, por cuanto con la puesta en funcionamiento del proyecto de construcción de la doble calzada no tomaron medidas conducentes para evitar que se produjera el impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados, en la forma en como fue expuesta, desatendiendo incluso la recomendación del mismo Manual de Señalización sobre los conflictos que estos dispositivos crean en la comunidad por incremento de los niveles de ruido y vibración al paso de los vehículos sobre las bandas alertadoras resaltadas, desmejorando la calidad de vida de los habitantes del sector.

En consonancia, el incremento del ruido y vibración producida por estos elementos artificiales – bandas alertadoras resaltadas -, deterioran la calidad del medio ambiente, cuando es deber de todas las autoridades velar por su conservación, por tanto, resulta amenazado el derecho colectivo consagrado en el literal a del artículo 4º de la citada ley, y de la misma forma, el derecho a la paz de los miembros de esta comunidad, en razón a que la existencia de las bandas mencionadas crearon un conflicto en sus propias casas de habitación [...]”.

De la cesación de la vulneración de los derechos colectivos

Al respecto, la Sala advierte que el **INVIAS**, en escrito allegado a esta Corporación el 23 de julio de 2021, informó que dio cumplimiento al fallo de primera instancia luego de adelantar las respectivas gestiones administrativas, las cuales enunció así:

-. A través de oficio DT – QUI 48115 de 25 de noviembre de 2020, la Dirección Territorial Quindío del **INVIAS** solicitó al **Consortio**



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

que, de acuerdo con el fallo de primera instancia, entregara la reevaluación del estudio y diseño de señalización vial aprobado, en el que se estableciera qué dispositivos podrían ser ubicados en reemplazo de las bandas alertadoras instaladas en PR 44+800 y PR 44+100, de la doble calzada Aeropuerto El Edén - Club Campestre-Armenia.

-. En cumplimiento de lo anterior, el 11 de diciembre de 2020, el **Consorcio** dio respuesta al requerimiento efectuado por el **INVIAS** en el sentido de indicar que adjuntaba el concepto de revisión y diseño de las bandas alertadoras y el diseño y señalización peatonal en los referidos kilómetros.

-. El **Consorcio** remitió al **INVIAS** el registro fotográfico y las actas suscritas con los habitantes del sector, en las que se les puso en conocimiento las actividades realizadas e indicaron que retiraron las bandas alertadoras y, en su lugar, instalaron un resalto parabólico para disminuir la velocidad.

-. Con fundamento en lo anterior, la Dirección Territorial Quindío del **INVIAS** consultó a la Unidad Ejecutora de Proyectos – Subdirección Red Nacional de Carreteras, a través de memorandos



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

de 12 de febrero y 5 de mayo de 2021, sobre lo informado por el **Consorcio**, para que determinara si se habían adelantado las obras y si el fallo había sido cumplido.

-. En virtud de lo anterior, mediante memorando SRN 34457 de 19 de mayo de 2021, la referida Subdirección de la entidad afirmó que las obras fueron ejecutadas en diciembre de 2020 por el contratista y supervisadas por el interventor del contrato de obra núm.1559 de 2015, razón por la que tuvo por cumplido a satisfacción lo ordenado por el Tribunal.

Asimismo, el **INVIAS**, allegó, entre otros, los siguientes documentos:

-. Concepto de revisión y diseño de bandas alertadoras en el k44+100 Y K45+200 en la vía Aeropuerto El Edén - Club Campestre-Armenia, de fecha 9 de diciembre de 2020, en el que se propuso la instalación de “[...] *resaltos parabólicos acompañados con una adecuada demarcación horizontal y señalización vertical siguiendo lo estipulado en el Manual de Señalización del Ministerio de Transporte de Colombia, año 2015 y las Especificaciones de Construcción de Carreteras vigentes en*



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

Colombia [...]”¹²; igualmente, se recomendó la construcción de puentes peatonales en la zona por el alto riesgo de siniestro vial que existe;

-. Fotografías donde se observan obreros removiendo el pavimento e instalando los resaltos parabólicos;

-. Actas de reunión núms. 01 y 02 de 9 de febrero de 2021, elaboradas por el **INVIAS**, con participación de la comunidad, en las que consta que se retiraron las bandas alertadoras instaladas en el K44+100, y en su reemplazó se ubicó un resalto parabólico;

-. Memorando SRN 34457 de 19 de mayo de 2021, por medio del cual la Subdirección de la Red Nacional de Carreteras del INVIAS, afirmó que las obras de retiro y sustitución de las bandas alertadoras adelantadas por el **Consorcio** fueron ejecutadas en diciembre de 2020 y supervisadas por el interventor del contrato, como constaba en las respectivas actas de entrega y recibo definitivo de las obras.

¹² Resaltado de la Sala.



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

Analizados en conjunto los anteriores documentos y las pruebas decretadas en primera instancia, así como lo manifestado por el **demandante**, el **coadyuvante**, el **Consortio** y el **INVIAS** en el escrito de alegatos de conclusión, la Sala colige que las bandas alertadoras resaltadas instaladas en el PR 44+800 y PR 44+100 de la doble calzada Aeropuerto El Edén - Club Campestre - Armenia, fueron retiradas de la vía y, en su lugar, se instaló un resalto parabólico, con lo cual se superó la vulneración de los derechos colectivos amparados por el Tribunal.

En consecuencia y por sustracción de materia, no hay lugar a impartir órdenes de amparo de los derechos colectivos porque éstos ya no se encuentran vulnerados.

Siendo ello así, la Sala encuentra que sí existió la vulneración de los derechos colectivos alegados por el actor, empero se presenta una carencia actual de objeto por hecho superado, razón por la que se revocarán los numerales cuarto y quinto de la parte resolutive de la sentencia y se confirmará en lo demás el fallo apelado.



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

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

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR los numerales 4 y 5 de la parte resolutive de la sentencia de 8 de octubre de 2020, proferida por el **Tribunal Administrativo del Quindío**, por cuanto sí existió la vulneración de los derechos colectivos alegados por el actor; empero no es del caso imponer orden alguna por configurarse la carencia actual de objeto por hecho superado.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia apelada.

TERCERO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



Número único de radicación: 63001-2333-000-2019-00254-01
Actor: JUAN ESTEBAN RICO TOQUICA

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 27 de enero de 2022.

(Firmado electrónicamente)
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

(Firmado electrónicamente)
OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

(Firmado electrónicamente)
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

(Firmado electrónicamente)
HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ