



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veintitres (23) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

**Consejero Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**

Radicación: 17001-23-33-000-2019-00188-01  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis  
Demandados: Instituto Nacional de Vías y municipio de Aguadas  
Vinculados: Departamento de Caldas, Fernando Peláez y otros<sup>1</sup>  
Tema: Reiteración jurisprudencial sobre el principio de planeación en materia de infraestructura vial.

### **Sentencia de segunda instancia**

---

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandante Enrique Arbeláez Mutis, en contra de la sentencia de 13 de marzo de 2023, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas<sup>2</sup>.

## **I. Antecedentes**

### **I.1. La demanda**

1. El ciudadano Enrique Arbeláez Mutis demandó al Instituto Nacional de Vías y al municipio de Aguadas, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 1998<sup>3</sup> y 1437 de 2011<sup>4</sup>, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos al «goce de un ambiente sano», a la «prevención de desastres previsibles técnicamente» y a la construcción de «obras públicas eficientes y oportunas».

2. En su libelo petitorio, la parte actora formuló las siguientes pretensiones:

[...] Que el señor Juez (a) ordene mediante sentencia, que las entidades mencionadas como demandadas procedan a:

1. Hacer efectivo el proyecto de construcción de un puente en el sitio denominado LA MARÍA, que comunicaría la vía la Pintada la Felisa con el Municipio de Aguadas, Caldas (antiguo corredor férreo).
2. El puente deberá tener las condiciones técnicas dadas dentro los estudios que se hagan al respecto por las autoridades competentes [...]

---

<sup>1</sup> Francisco Montes, Jairo Cadavid Restrepo, Carlos Caro, Angela María Hincapié, Jazmín A. Camargo, Diego Ramírez, Herney Torres, Walter Gusces, Fabian Ríos, Carlos Jaime Mejía Franco, Flor Alba García, Rogelio Jaramillo, Rafael Giraldo, Nicolas Giraldo, Diana Marcela Londoño, Olga Bibiana Rodríguez, Oliver Marín, Humberto Marín, Silvio Marín, Edison Marín, Belén Mari, Luis Angela Osorio, Manuela Peláez, Alejandro Peláez y Santiago Peláez.

<sup>2</sup> Sala integrada por los magistrados Publio Martín Andrés Patiño Mejía (ponente), Carlos Manuel Zapata Jaimes y Fernando Alberto Álvarez Beltrán.

<sup>3</sup> «Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones».

<sup>4</sup> «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».



---

Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

3. Como fundamento de la acción popular, el demandante informó que el Instituto Nacional de Vías, en cumplimiento de la Resolución 04401 de 5 de julio de 2016, visitó el sector de La María (pr87+0600) con el propósito de ubicar un ponteadero<sup>5</sup>.
4. Agregó que ese puente, de conformidad con la visita técnica, debía tener una longitud de 80 metros y, por ello, el INVIAS «*recomendó a la Alcaldía de Aguadas realizar obras de cimentación e infraestructura previo envío de los documentos requeridos para la realización del comodato entre Alcaldía e Invias*».
5. Puso de presente que esas obras no se ejecutaron a pesar de «*la necesidad sentida de la comunidad para la puesta en marcha del puente en el sitio aludido*», a efectos de mejorar la transitabilidad y las condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales del sector.
6. Finalmente, mencionó que el Invias estaba realizando unos estudios «*por más de cuatrocientos millones*» para evaluar la viabilidad del proyecto. Sin embargo, a la fecha no existe certeza sobre el momento en que se construirá la obra.

## **I.2. Actuación procesal en primera instancia**

7. El magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Caldas, mediante auto de 10 de mayo de 2019<sup>6</sup>, admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondiente a las autoridades accionadas para que contestaran, propusieran excepciones y aportaran y/o solicitaran la práctica de pruebas. También, ordenó notificar al agente del Ministerio Público y al Defensor del Pueblo, y dispuso comunicar la acción de la referencia a los miembros de la comunidad.
8. En la audiencia de 22 de noviembre de 2019<sup>7</sup>, el *a quo* ordenó la vinculación del departamento de Caldas y de los propietarios de los predios requeridos para el desarrollo del proyecto.
9. A través de auto de 24 de junio de 2021<sup>8</sup>, se declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, debido a la falta de ánimo conciliatorio de los sujetos procesales.
10. El 25 de agosto de 2021, los ciudadanos Fernando Peláez, Francisco Montes, Jairo Cadavid Restrepo, Carlos Caro, Angela María Hincapié, Jazmín A. Camargo, Diego Ramírez, Herney Torres, Walter Gusces, Fabian Ríos, Carlos Jaime Mejía Franco, Flor Alba García, Rogelio Jaramillo, Rafael Giraldo, Nicolas Giraldo, Diana

---

<sup>5</sup> La RAE define el ponteadero como el lugar escogido para la construcción o montaje de un puente.

<sup>6</sup> Samai, Consejo de Estado, anotación 2, documento con certificado de autenticidad 07A5861164B583E31AC5969074400E65 E1906592F538964D 0DD525E3850BAA40, pág. 55 y ss.

<sup>7</sup> Ibidem, página 180 y ss.

<sup>8</sup> Samai, Consejo de Estado, anotación 2, documento denominado: 1760ED91AD55A345 68E3EA87019FADFC 7B6472504657799B EC35B9B6253A80FD



Marcela Londoño, Olga Bibiana Rodríguez, Oliver Marín, Humberto Marín, Silvio Marín, Edison Marín, Belén Mari, Luis Angela Osorio, Manuela Peláez, Alejandro Peláez, Santiago Peláez, y 18 ciudadanos cuyas firmas son ilegibles, solicitaron su vinculación al proceso como coadyuvantes de la parte actora<sup>9</sup>.

### I.3. Las contestaciones de la demanda

**I.3.1.** El apoderado judicial del **municipio de Aguadas**, mediante oficio de 14 de junio de 2019<sup>10</sup>, se opuso a la prosperidad de las pretensiones porque «*la presunta vulneración de los derechos colectivos no existe*».

11. Advirtió que el ente territorial no «*está realizando o pretende invertir en una obra pública que sea ineficiente*» y «*tampoco es cierto que las personas que se verían directamente beneficiadas con la obra se encuentren incomunicadas, lo que si admitiría la intervención del juez de la acción popular*».

12. Consideró que ninguna prueba demuestra la afectación al entorno natural y mucho menos la mitigación de un riesgo porque «*la pretensión del actor popular es la construcción de un puente, construcción que no mitiga o elimina ningún tipo de desastre técnicamente previsible*».

13. Manifestó que: «*el Municipio de Aguadas no es ajeno a las necesidades que expone la comunidad en la acción popular, que corresponden a derechos de segunda generación, cuya aplicación es progresiva y no inmediata, los cuales no ha podido satisfacer al 100% por cuanto no ha contado con los recursos suficientes, a pesar de las gestiones desplegadas*».

14. Finalmente, afirmó que el juez de la acción popular «*no puede vaciar de competencias a la administración y decidir por ella, en cuanto a la elección en la priorización en la pavimentación de vías urbanas, cuando ello significa el ejercicio de una facultad administrativa discrecional del gobernante de turno, máxime cuando (...) se ven afectados derechos económicos, sociales y culturales, de segunda generación y no colectivos*», debido a que «*la pavimentación de vías urbanas es de competencia única de las administraciones municipales según la Ley 1228*».

**I.3.2.** El apoderado judicial del **Instituto Nacional de Vías**, mediante oficio de 13 de junio de 2019<sup>11</sup>, afirmó que las pretensiones de la demanda no debían prosperar debido a que el Invias no quebrantó ningún derecho colectivo.

15. Explicó que la Subdirección de Atención y Prevención de Emergencias del Invias, a través de la Resolución No. 04401 de 5 de julio de 2016, comisionó al funcionario Jhonny Alexander Rodríguez Bayona, para que realizará un

---

<sup>9</sup> El Tribunal *a quo* reconoció a los peticionarios como vinculados en la sentencia de primera instancia.

<sup>10</sup> *Ibidem*, página 67 y ss.

<sup>11</sup> *Ibidem*, página 97 y ss.



acompañamiento técnico a la Alcaldía de Aguadas y definiera la ubicación de un puente en el río Cauca en el sector de La María.

16. Esa obra pretende «*la conexión de la vía que va desde el casco urbano de Aguadas pasando por el corregimiento de Arma hasta llegar al paraje llamado La María en la margen derecha del río (visto aguas abajo) y de aquí poderse conectar a través de un puente, con la vía nacional que va desde la Pintada hasta La Felisa, ruta No. 2508*». Adicionalmente, esa «*obra es de propiedad del municipio de Aguadas Caldas y sobre terrenos de su propiedad, los cuales no hacen parte de la red vial primaria y/o terciaria a cargo del Instituto Nacional de Vías*». Por eso, el Invias solo prestó apoyo técnico en el marco del principio de coordinación.

17. Por último, propuso las excepciones de: (i) «*inexistencia de responsabilidad por parte del Instituto Nacional de Vías*», (ii) «*carencia de prueba de la vulneración o amenaza de derechos colectivos*» y (iii) genérica.

**I.3.3.** El apoderado judicial del **departamento de Caldas**, mediante oficio de 6 de diciembre de 2019<sup>12</sup>, se opuso a la prosperidad de las pretensiones «*por cuanto carecen de fundamento factico, jurídico y legal (...) con relación a la entidad que representa*».

18. Afirmó que el artículo 2° de la Ley 1338 de 2009<sup>13</sup> «*autorizó a la Nación para incluir las apropiaciones necesarias para la rehabilitación, pavimentación de la vía Arma-La María, así como la construcción del puente sobre el río Cauca de donde se deduce claramente que no existe amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos por parte del Departamento (sic)*».

19. Explicó que «*las obligaciones del departamento de Caldas dentro del convenio interadministrativo 001256 de 2019 son de carácter técnico, de asesoramiento, de facilidad de la información que requiera el INVIAS, de tramitación de licencias, permisos y autorizaciones*».

20. Por ello, propuso las excepciones de: (i) «*falta de legitimación en la causa por pasiva*» y (ii) «*ausencia de amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos por parte del departamento de Caldas*».

## II. La sentencia de primera instancia

21. La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia de 13 de marzo de 2023<sup>14</sup>, negó las pretensiones de la demanda tras considerar que la parte actora no demostró la transgresión o amenaza de los derechos colectivos al «*goce de un ambiente sano*», a la «*prevención de desastres*

<sup>12</sup> Ibidem, página 201 y ss

<sup>13</sup> "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años del municipio de Aguadas, en el departamento de Caldas",

<sup>14</sup> Samaj, Consejo de Estado, anotación 2, documento con certificado de autenticidad 6EE0090473D73F38 5C72EA6984A5A933 8E4596CDEFCC405D BB6688DB00F1CBED.



*previsibles técnicamente» y a la construcción de «obras públicas eficientes y oportunas».*

22. El *a quo* arribó a esa decisión luego de resumir los hechos acreditados en el plenario, y de analizar el marco normativo que regula las competencias del Invias, de los departamentos y de los municipios en materia de desarrollo de infraestructura vial.

23. Advirtió que el legislador se vinculó a la celebración de los 200 años del municipio de Aguadas a través de la Ley 1338 de 2009, para lo cual autorizó al Gobierno Nacional a *«incluir en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias que contribuyan a la financiación de la construcción de la nueva carretera Arma-La María (Troncal de Occidente) incluyendo el puente sobre el río Cauca».*

24. Sin embargo, esa norma no contenía una orden, sino una autorización respetuosa al Gobierno Nacional para incluir aquellos gastos en el presupuesto nacional dentro del marco de su autonomía, pues la exposición de motivos plasmada en el proyecto de Ley 295 de 2008 reconocía la discrecionalidad del Estado al momento de definir la priorización de los proyectos de infraestructura.

25. Explicó que el 11 de julio de 2016 un funcionario del Invias visitó el municipio de Aguadas para conceptuar sobre la ubicación de un ponedero sobre el río Cauca en el sector de La María. Posteriormente, en el año 2019 el Invias y el departamento de Caldas celebraron el convenio interadministrativo 001256 de 2019 con el objeto de *«aunar esfuerzos con el Departamento de Caldas para alcanzar la conectividad de las vías alternas a la concesión pacífico III, a la vía Manizales-Honda y a la concesión Cambao-Libano-Manizales».*

26. Más adelante, el Invias realizó el concurso de mérito abierto CMA-DT-SEI-222-201928 de 30 de octubre de 2019, cuyo objeto fue realizar los *«estudios y diseños para la construcción del puente de la vereda La María y del puente estación Pacora sobre el río Cauca, de los municipios de Aguadas y Pacora, departamento de Caldas».*

27. Respecto de los resultados de ese convenio y la necesidad de la obra, puso de presente que, de conformidad con el testimonio rendido por el entonces director territorial del INVIAS, se observaba que:

[...] **(iii)** el Municipio de Aguadas tiene varias conexiones con la ciudad de Manizales, Caldas, una carretera departamental y otra nacional, carreteras con duración entre cuatro (04) a cinco (05) horas y una distancia entre ciento treinta (130) a ciento cincuenta (150) Km; **(iv)** la construcción del puente en el sector La María disminuiría una distancia de veinte (20) a treinta (30) km; **(v)** son privados los predios en el sector La María por donde se pretende construir el puente y la vía para acceso al mismo; y, **(vi)** existe otro proyecto para construir un puente en el sector Estación Pácora, dicho sector si cuenta con la vía para el acceso al mismo y los predios son públicos. [...]



---

Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

28. A partir de lo anterior, el Tribunal concluyó que el demandante no demostró la existencia de una amenaza o peligro de los derechos colectivos invocados porque *«la Ley 1338 de 2009 (...) no ordenó la realización del puente objeto del proceso, sino que fue “una autorización respetuosa de la exclusividad y discrecionalidad que conserva el Gobierno Nacional».*

29. Además, *«(i) no se demostró la urgencia y necesidad de la realización del puente, frente a otras obras; (ii) no hay prueba de que la no realización de las obras conlleve la vulneración al ambiente sano ni la existencia de un desastre previsible técnicamente; (iii) a pesar que el testigo el Ingeniero Julio Enrique Guevara Jaramillo, adscrito al INVIAS indicó que la actual conexión de Pácora y Aguadas a la capital del departamento, Manizales, es demorada, también indicó que para el puente que se demanda deben adquirirse predios privados, y existe otra alternativa de un puente en el sector Estación Pácora, que sí cuenta con la vía para el acceso al mismo y los predios son públicos».*

30. En sus propias palabras, concluyó que: *«los elementos de juicio allegados no permiten a la Sala ordenar la realización del puente solicitado, cuando no existe parámetros de comparación con otros proyectos, ni puede sobrepasar la discrecionalidad técnica de la administración en la realización de obras de infraestructura, ni se demostró que el puente demandado se encuentre dentro de la planificación de las obras de infraestructura nacional, departamental o municipal».*

31. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

[...] **PRIMERO: DECLÁRESE** no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva invocadas por parte del Departamento de Caldas y el Instituto Nacional de Vías – Invias.

**SEGUNDO: DECLÁRESE** probada la excepción de carencia de prueba de la vulneración o amenaza de derechos colectivos.

**TERCERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**CUARTO: SIN COSTAS.** [...]

### III. Fundamentos del recurso de apelación

32. El señor Enrique Arbeláez Mutis, mediante escrito de 17 de marzo de 2023<sup>15</sup>, solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia debido a que la transgresión de los derechos colectivos se acreditó en el debate judicial.

---

<sup>15</sup>Samaj, Consejo de Estado, anotación 2, documento con certificado de autenticidad 71AFD6FCBC28DDFE F8819AB9C689ED76 6C020C3AC8516B58 EECC113B70905722.



33. Sostuvo que la Ley 295 de 2008 otorgó un reconocimiento histórico al puente objeto de la acción popular. Además, la obra cuenta con los estudios técnicos y presupuestales necesarios para su ejecución, por lo que *«si ya se había hecho un gasto de estudios y demás condiciones, solamente se esperaba entonces resolver situaciones de predios y empezar el proceso»*.

34. En su criterio, *«la sentencia proferida sin reconocer las pretensiones es injusta, porque solamente faltaba unas cosas triviales de carácter jurídico para lograr que la comunidad tuviera acceso a otros territorios que son fundamentales para el desarrollo cultural, económico, social, ambiental, que tanto esperan en ese lugar»*. Aunado a ello, *«estaríamos ante un serio detrimento económico porque ya se había presentado un estudio pertinente para lograr el puente en ese lugar y no otro»*.

35. Finalmente, afirmó que: *«con obras como el puente con las que una comunidad soluciona las necesidades básicas insatisfechas; dejarlos sin este amparo de derechos colectivos es una injusticia y vulneración a los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales»*.

#### **IV. Trámite en segunda instancia**

36. Mediante auto de 20 de abril de 2023, el magistrado sustanciador del proceso en primera instancia concedió el recurso de apelación interpuesto por el demandante.

37. Esta autoridad judicial, a través de auto de 8 de mayo de 2023<sup>16</sup>, admitió el recurso y advirtió a los sujetos procesales que *«no habrá lugar a dar traslado para alegar de conclusión en tanto que no existen pruebas por practicar en el presente proceso»*. Además, informó al Ministerio Público que podía emitir concepto en la presente causa hasta antes de que ingresara para dictar sentencia. Sin embargo, la citada entidad guardó silencio.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **V.1. Competencia**

38. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y con el artículo 13 del Acuerdo N.º 080 de 2019<sup>17</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra

---

<sup>16</sup> Samai, Consejo de Estado, anotación 4.

<sup>17</sup> Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.



de las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en el marco de las acciones populares.

## V.2. Planteamiento del problema

39. El ciudadano Enrique Arbeláez Mutis sostiene que el Instituto Nacional de Vías y el municipio de Aguadas vulneraron los derechos colectivos previstos en los literales a), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, porque no construyeron un puente sobre el río Cauca en el sector de La María, a pesar del proyecto existente desde el año 2016.

40. Para resolver la controversia, el *a quo* vinculó al proceso al departamento de Caldas y a los propietarios de los predios requeridos para el desarrollo de la obra, quienes posteriormente se identificaron mediante escrito de 25 de agosto de 2021.

41. A través de sentencia de 13 de marzo de 2023, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas negó el amparo de los derechos colectivos al advertir que *«la Ley 1338 de 2009 (...) no ordenó la realización del puente objeto del proceso, sino que fue “una autorización respetuosa de la exclusividad y discrecionalidad que conserva el Gobierno Nacional»*.

42. Además, el Tribunal afirmó que *«(i) no se demostró la urgencia y necesidad de la realización del puente, frente a otras obras; (ii) no hay prueba de que la no realización de las obras conlleve la vulneración al ambiente sano ni la existencia de un desastre previsible técnicamente; (iii) a pesar que el testigo el Ingeniero Julio Enrique Guevara Jaramillo, adscrito al INVIAS indicó que la actual conexión de Pácora y Aguadas a la capital del departamento, Manizales, es demorada, también indicó que para el puente que se demanda deben adquirirse predios privados, y existe otra alternativa de un puente en el sector Estación Pácora, que sí cuenta con la vía para el acceso al mismo y los predios son públicos»*.

43. Inconforme con la decisión de primera instancia, el demandante señaló en su apelación que: (i) la Ley 295 de 2008 otorgó un reconocimiento histórico al puente objeto de la acción popular; (ii) el puente cuenta con los estudios técnicos y presupuestales necesarios para su ejecución; (iii) la no construcción de la obra genera un detrimento patrimonial porque los estudios técnicos se hicieron *«en ese lugar y no en otro»*; y (iv) dicho puente solucionará las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad.

44. Así las cosas, corresponde a la Sala determinar si el demandante demostró la transgresión de los derechos colectivos previstos en los literales a), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472 por las razones enunciadas en el recurso de apelación.



### V.3. La solución del caso concreto

45. A efectos de resolver el problema jurídico, es necesario tener en cuenta que el Estado cuenta con la responsabilidad de impulsar el crecimiento económico y el progreso social del país, a través de la ejecución ordenada de obras públicas que garanticen la ampliación, el mantenimiento y la reconstrucción de la infraestructura vial. El literal c) del artículo 2° de la Ley 105 de 30 de diciembre de 1993<sup>18</sup> señaló que *«el transporte es un elemento básico para la unidad Nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del País»*.

46. El artículo 5° de la Ley 1682 de 2013 agregó que: *«las acciones de planificación, ejecución, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de los proyectos y obras de infraestructura del transporte materializan el interés general previsto en la Constitución Política al fomentar el desarrollo y crecimiento económico del país; su competitividad internacional; la integración del Territorio Nacional, y el disfrute de los derechos de las personas y constituye un elemento de la soberanía y seguridad del Estados»*.

47. Como puede observarse, la materialización de este objetivo se encuentra fuertemente relacionada con el respeto del principio de planeación, en la medida en que el interés general, la eficiencia y la previsión de las situaciones riesgosas guían todas las intervenciones administrativas desarrolladas por las autoridades que integran el sistema de transporte.

48. Al respecto, el literal b) del artículo 2° de la Ley 105 señaló que *«corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas»*. Mientras que el numeral 3° del artículo 3° *ibidem* planteó que *«los diferentes organismos del Sistema Nacional de Transporte velarán porque su operación se funde en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación»*.

49. El título III de la Ley 105 (artículos 41 a 46), en línea con lo anterior, adoptó una serie de herramientas de planeación financiera que orientan de forma ordenada los presupuestos de los programas y proyectos de inversión pública nacional y territorial sobre malla vial<sup>19</sup>, estos son: el plan sectorial de transporte, los planes territoriales de transporte e infraestructura de los departamentos y los planes modales.

---

<sup>18</sup> “[p]or la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

<sup>19</sup> El artículo 2 de la Ley 1682 de 22 de noviembre de 2013 define la infraestructura de transporte como *«un sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este, el cual está bajo la vigilancia y control del Estado, y se organiza de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y que propende por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos»*. Dicha infraestructura se caracteriza *«[...] por ser inteligente, eficiente, multimodal, segura [ ], de acceso a todas las personas y carga, ambientalmente sostenible, adaptada al cambio climático y vulnerabilidad, con acciones de mitigación y está destinada a facilitar y hacer posible el transporte en todos sus modos»*. (art. 3)



50. Es más, el legislador en el artículo 15 de la Ley 105 reconoció que los planes de expansión vial a cargo de la Nación evaluarían factores como: (i) la conveniencia de hacer inversiones en nueva infraestructura vial Nacional; y (ii) las inversiones públicas futuras requeridas. En el mismo sentido, el artículo 20 señaló que *«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»*.

51. Por su parte, la Ley 1682 de 22 de noviembre de 2013<sup>20</sup>, en su artículo 9º aclaró que: *«los proyectos de infraestructura se planificarán con la finalidad de asegurar la intermodalidad de la infraestructura de transporte, la multimodalidad de los servicios que se prestan y la articulación e integración entre los diversos modos de transporte, en aras de lograr la conectividad de las diferentes regiones del país y de estas con el exterior»*.

52. Nótese que el Sistema de Transporte está conformado por actores del orden nacional y local<sup>21</sup>. Por eso, precisamente, a la hora de definir los objetivos, priorizar los recursos y direccionar las acciones, es necesario que exista una prospectiva común que guíe las acciones individuales. Además, las entidades del sistema tendrán que procurar los mayores resultados con los recursos existentes. De ahí que el ejercicio de esta función pública se rija, entre otros, por los siguientes principios recopilados en la Ley 1682:

[...] **ARTÍCULO 8.** Para efectos de la presente ley, se definen los siguientes principios, bajo los cuales se planeará y desarrollará la infraestructura del transporte: (...)

**Capacidad.** Se buscará el mejoramiento de la capacidad de la infraestructura, de **conformidad con las condiciones técnicas de oferta y demanda de cada modo de transporte.** (...)

**Conectividad.** Los proyectos de infraestructura de transporte deberán propender por la conectividad con las diferentes redes de transporte existentes a cargo de la nación, los departamentos y los municipios, razón por la cual el **tipo de infraestructura a construir variará dependiendo de la probabilidad de afectaciones por causas naturales, los beneficios esperados y los costos de construcción.**

**Eficiencia.** En los proyectos de infraestructura de transporte se buscará la **optimización del sistema de movilidad integrado, la adecuada**

---

<sup>20</sup> «Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias [...]. Artículo 1o. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a la infraestructura del transporte».

<sup>21</sup> La Ley 105 señala que el Sector Administrativo Transporte está conformado por el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional. Para el desarrollo de las políticas de transporte, el Sistema Nacional de Transporte está integrado por los organismos anteriormente mencionados y los organismos de tránsito y transporte e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con dicha actividad. (Artículo 1º)



---

Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

**organización de los diversos modos de transporte y la creación de las cadenas logísticas integradas. [...] (Negritas fuera del texto)**

53. Sin lugar a dudas, el mejoramiento y la conservación de los componentes de la infraestructura de transporte nacional, solo es posible a través de la adopción de un modelo de actuación administrativa cimentado en los principios de economía, celeridad, eficacia, planeación y efectividad.

54. En el contexto de lo anterior, la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha entendido que la intervención del juez popular, en los casos relacionados con la malla vial, se justifica cuando las condiciones de las carreteras o de sus elementos integrantes y accesorios generan un riesgo de desastre o de accidentabilidad para la población en general; o cuando se evidencia un daño material a los intereses colectivos relacionado con el goce del espacio público, con la afectación injustificada de la movilidad o con el incumplimiento de los plazos contractuales de los proyectos que se encuentran en fase de construcción.

55. La condena en este tipo de casos se soporta en una transgresión o amenaza efectiva a los intereses o derechos colectivos que amerite la incursión en el ámbito discrecional de planeación de la administración, pues la manifiesta desproporcionalidad en la selección de prioridades, o las graves omisiones en materia de mitigación o corrección de los riesgos o daños existentes serían las causas que justificarían la intervención del juez popular.

56. Así, por ejemplo, la Sección Primera del Consejo de Estado, en la sentencia de 30 de marzo de 2006<sup>22</sup>, estimó necesario construir un puente peatonal en una vía de alto tráfico vehicular con el fin de resguardar el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en tanto se demostró que la vía generaba un «*riesgo para la vida y la seguridad de transeúntes y conductores*».

57. En la sentencia de 26 de abril de 2018<sup>23</sup>, se ampararon los derechos a la defensa del patrimonio público, al goce del espacio público, a la utilización de los bienes públicos y a la prevención de desastres previsibles técnicamente transgredidos por la estructura de un puente que se encontraba en «*estado delicado con amenaza de colapso*».

58. La misma Sección, en las sentencias de 26 de julio de 2007<sup>24</sup> y de 31 de enero de 2008<sup>25</sup>, 17 de julio de 2008<sup>26</sup>, 18 de marzo de 2010<sup>27</sup>, 27 de octubre de 2017<sup>28</sup>, 6 de

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, Rad. N.º 17001-23-31-000-2003-00052-01(AP).

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. María Elizabeth García González, Rad. N.º 76001-23-33-010-2014-01400-01

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Rad. N.º 08001-23-31-000-1999-02940-01(AP).

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, Rad. N.º 19001-23-31-000-2004-02748-01(AP).

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, Rad. N.º 68001-23-15-000-2002-01460-01(AP).

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. (E) María Claudia Rojas Lasso, Rad. N.º 41001-23-31-000-2004-001364-01(AP)

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. (E) Oswaldo Giraldo López. Rad. N.º 68001-23-31-000-2011-00774-01. En el curso de la segunda instancia el municipio de Piedecuesta allegó inspección ocular que da cuenta que la vía se encuentra en buenas condiciones y que el contrato objeto del mantenimiento de la misma se ejecutó en su totalidad por lo que la Sala declaró la configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado.



---

**Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)**  
**Demandante: Enrique Arbeláez Mutis**

junio de 2019<sup>29</sup>, 21 de enero de 2021<sup>30</sup>, se refirió al imperativo de que las vías existentes cumplan con las especificaciones técnicas en materia de pavimentación, dimensiones, señalización, demarcación y mobiliario para efectos de garantizar la seguridad de las personas y disminuir el riesgo de accidentalidad.

59. En las sentencias de 25 de enero de 2018<sup>31</sup> y 14 de diciembre de 2018<sup>32</sup> esta autoridad judicial amparó los derechos colectivos afectados por la limitación injustificada de la movilidad derivada, en el primer caso, de la suspensión de las obras de construcción de la variante intersección sur de Santander de Quilichao; y en el segundo, como consecuencia de la construcción de un puente vehicular.

60. En la sentencia de 15 de noviembre de 2018<sup>33</sup>, se estudió el evento en que un fenómeno natural de inestabilidad de taludes representa una amenaza para la comunidad porque afecta la única vía que comunica a dos municipios. Y en las sentencias de 14 de septiembre de 2020<sup>34</sup> y 5 de mayo de 2023<sup>35</sup>, la Sección abordó el escenario en que la ejecución de un contrato de construcción de malla vial incrementó los fenómenos de socavación de los sectores aledaños.

61. Como puede apreciarse, cuando se trata de la defensa de los derechos colectivos quebrantados o amenazados con ocasión de la malla vial, el actor popular tiene la obligación de demostrar las razones por las que el hecho dañino objeto del proceso judicial amerita la modificación del orden de prioridades previsto para la realización de las obras de infraestructura.

62. El principio de planeación permite la elaboración de estrategias coordinadas que incentiven el adecuado desarrollo de la infraestructura del transporte de conformidad con la prospectiva contenida en el plan de expansión vial, en el plan sectorial de transporte, en los planes territoriales de transporte e infraestructura de los departamentos y en los planes modales. Por eso, el problema planteado debe repercutir a tal grado en el interés general que amerite la transformación ponderada de aquellos lineamientos.

63. Todo ello se traduce en que el juez es responsable de impartir medidas racionales que permitan la transformación y corrección paulatina de la problemática vial, en el escenario en que existan razones justificadas y acreditadas de amenaza o daño a los derechos colectivos.

64. En este justo medio, la Sección Tercera de esta Corporación, en la sentencia de 12 de octubre de 2006<sup>36</sup>, explicó lo siguiente:

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. N.º 68001-23-33-000-2015-00847-01.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, Rad. N.º 85001-23-33-000-2018-00145-01(AP)

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. María Elizabeth García González, Rad. N.º 19001-23-33-004-2011-00613-01(AP)

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. N.º 23001-23-33-000-2013-00265-01

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, Rad. N.º 66001-23-33-000-2013-00070-02(AP)

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, Rad. N.º 73001-23-31-000-2011-00787-03 (AP)

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. 05001233300020110118401.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 26 de octubre de 2006. Exp. 630012331 00020050070801.



---

Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

[...] el juez popular, en principio, no debe incursionar en ámbitos en los cuales la administración ejerce su discrecionalidad planificadora, salvo en los casos en los cuales el órgano administrativo actuante incurra en manifiestas arbitrariedades, irrazonabilidad, desproporcionalidad o desatención de preceptos que orientan la distribución del gasto como, señaladamente, lo hace el inciso segundo del artículo 366 constitucional. Sin embargo, mal puede la administración pretender que el juez encargado de la protección de los derechos colectivos, no sobrepase un límite que no existe en el caso concreto, o que no se le ha puesto de presente en el proceso.

(...) Pero si la entidad pública responsable no cumple con el antedicho onus probandi, no puede perderse de vista que el juez siempre se enfrenta a la prohibición del non liquet, más aún cuando le ha sido encomendada, como al juez popular, la tarea de velar por la efectividad de derechos de especial relevancia constitucional. Si la administración no demuestra, entonces, que ha ejercitado, ajustándose a Derecho, su discrecionalidad planificadora y que ha determinado los referidos órdenes de prioridades observando los parámetros que le impone el ordenamiento, no se advierten para el juez, en el caso concreto, más límites que los derivados de su prudencia y del propio Derecho, de manera tal que se ve abocado a procurar la protección, con las mayores eficacia y prontitud, de los derechos colectivos cuya vulneración o amenaza le haya sido acreditada dentro del respectivo proceso judicial. [...] (Negrilla fuera del texto).

65. La referida providencia enlistó los parámetros que debe tener en cuenta el juez popular, al momento de decidir si ordena o no la realización de una obra pública que implique el desembolso de grandes montos del presupuesto público, por encontrar una actividad administrativa desproporcionada, a saber:

**[...] En conclusión, pueden formularse los siguientes parámetros en punto a los alcances del control judicial de la actividad administrativa, valiéndose, tanto aquel como ésta, del método de la ponderación:**

- a. En los casos en los que el tribunal concluya que la decisión administrativa no es ponderada, debe proceder a declarar su invalidez.
  - a.1. Si, adicionalmente, como resultado de la actividad probatoria desplegada a lo largo del proceso y de las normas y/o principios jurídicos aplicables al caso, el juez puede también concluir que existe solamente una alternativa de solución conforme con el ordenamiento jurídico y con las exigencias de la “ley de la ponderación”<sup>37</sup>, puede -y debe- esa única decisión ponderada.
  - a.2. Si, en cambio, tras concluir que la solución por la que ha optado la administración no es ponderada, igualmente advierte que existen varias posibles soluciones satisfactorias de acuerdo con los postulados de la ponderación, no puede el juez sustituir con una de ellas la determinación previa, comoquiera que la formulación del criterio de decisión correspondiente es del resorte de la administración.
- b. Si la decisión administrativa enjuiciada respeta las exigencias de la ponderación, aunque pudieran identificarse en el proceso judicial otras

---

<sup>37</sup> Cuanto mayor sea el grado de detrimento del principio que debe retroceder, mayor ha de ser la importancia del cumplimiento o satisfacción del principio que prevalece.



---

Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

soluciones ponderadas, tampoco corresponde al juez sustituir la opción elegida por la administración.

- c. El control judicial que apunta a establecer si la administración ha elegido o no una alternativa ponderada, cuando ejercita facultades discrecionales, parte de la previa atribución de valor o peso a los diferentes valores, derechos o intereses contrapuestas en el caso concreto. El quid de la cuestión, radica en que no siempre - de hecho, son escasas las ocasiones que así ocurre- el ordenamiento se ocupa de prefijar esos criterios de jerarquización, con lo cual el establecimiento de los mismos queda deferido a la instancia aplicativa, esto es, a la administración que ejerce las facultades discrecionales, eligiendo los criterios objetivos con base en los cuales optará entre las diferentes alternativas de que dispone [...] <sup>38</sup>. (Negrilla fuera del texto).

66. De conformidad con lo anterior, al juzgador de una acción popular le corresponde dilucidar si las actividades administrativas cuestionadas son proporcionales y si la decisión respeta los límites impuestos en materia de planeación y protege el interés general. En este punto, esta Corporación judicial en la sentencia de 12 de mayo de 2022<sup>39</sup> planteó que:

**[...] El desarrollo de un proyecto de infraestructura vial, sea nacional, terciaria o veredal, y bajo cualquier modalidad contractual, esto es, APP, concesión o licitación pública, debe estar precedida de una etapa de planeación en donde se priorizan los proyectos y programas que va a desarrollar la entidad.**

Los escasos recursos que existen para el desarrollo de la infraestructura vial no se pueden destinar de una manera ineficiente, pues desconocen la prioridad que surge de estudios detallados elaborados por las autoridades competentes, y obligan a destinar el presupuesto de manera desorganizada a la atención de necesidades que, **si bien pueden favorecer a un grupo de personas, necesariamente implican desconocer el desarrollo en su conjunto de la infraestructura, como elemento básico para la comunidad en general.**

En consecuencia, **para adoptar órdenes de esta naturaleza, resulta necesario tener en cuenta el conjunto de planes en los niveles nacional, regional y territorial, que permitan conocer con ellos los programas y proyectos que se estén desarrollando o se vayan a implementar en el corto, mediano y largo plazo;** ello, teniendo en cuenta las necesidades del país en su conjunto, los estudios técnicos de priorización y la situación particular de ciertas regiones que requieren infraestructura, incluso para promover el desarrollo y reducir los índices de violencia, en un país que tiene muchas necesidades y pocos recursos para la inversión, y en el cual la destinación de los mismos requiere del máximo cuidado. [...]

67. En el marco de lo anterior, descendiendo al caso concreto, es importante tener en cuenta que el Congreso de la República, a través del artículo 1° de la Ley 1338

---

<sup>38</sup> H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 26 de octubre de 2006, exp. No. 63001-23-31-000-2005-00708-01(AP), C.P. Alier E. Hernández Enríquez. Actores: Héctor Buitrago Ospina y otros. Demandados: Municipio de Armenia y Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia (EDUA).

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. (E) Oswaldo Giraldo López. Rad. N.º 52001233300020130035702.



---

Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

de 2009<sup>40</sup> se vinculó «a la celebración de los 200 años del municipio de Aguadas en el departamento de Caldas». Para ello, la Cámara Legislativa otorgó la respectiva condecoración y resolvió lo siguiente:

[...] ARTÍCULO 2o. Autorícese al Gobierno Nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias que contribuyan a la financiación de la rehabilitación y pavimentación de la vía Aguadas-Arma en una extensión de 17.2 kilómetros y la construcción de la nueva carretera Arma-La María (Troncal de Occidente) incluyendo el puente sobre el río Cauca en una extensión de 11 kilómetros. [...]

68. Los proyectos de ley que antecedieron a esa norma expresamente reconocieron en la exposición de motivos que esa instrucción no era obligatoria sino potestativa, de conformidad con el orden de prioridades que establezca el Gobierno Nacional.

69. Concretamente el proyecto de Ley 295 de 2008 indicó que «este proyecto de ley no contiene una orden, sino una autorización respetuosa de la exclusividad y discrecionalidad que conserva el Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto nacional los gastos que se decreten en la futura ley; el cual se hará teniendo en cuenta también la disponibilidad de recursos y el plan de inversiones de los respectivos planes de desarrollo»<sup>41</sup>.

70. Durante el segundo debate se trató este punto en el siguiente extracto:

[...] **Son inconstitucionales, si mediante dichas leyes se pretende obligar al gobierno a ejecutar un determinado gasto.**

(...) Es bien sabido debido a diversos pronunciamientos hechos por parte de las autoridades locales, así como por los medios de comunicación, que el eterno problema del municipio de Aguadas está en sus vías de comunicación. En la actualidad, todavía **muchos de ellos** siguen siendo de herradura y no están pavimentados, hecho que dificulta el transporte de mercancías desde el corregimiento de Arma -que es quizás el tramo en más mal estado-, hasta municipios como Sonsón, puerta de entrada al oriente antioqueño. [...]<sup>42</sup>

71. En el acervo además se demostró que el funcionario del INVIAS Jonny Alexander Rodríguez Barona elaboró el informe de 11 de julio de 2016<sup>43</sup>, conforme al cual los días 6 y 7 de julio de 2016, el secretario de Infraestructura del municipio de Aguadas y los funcionarios de la Subdirección de Atención y Prevención de Emergencias del Invias<sup>44</sup> y visitaron el sector para valorar la pertinencia de esa obra, advirtiendo lo siguiente:

---

<sup>40</sup> Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años del municipio de Aguadas, en el departamento de Caldas.

<sup>41</sup> Publicación ponencia para primer debate: Gaceta del Congreso número 304 de 2008. Disponible en: [https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2008/gaceta\\_968.pdf](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2008/gaceta_968.pdf)

<sup>42</sup> Publicación ponencia para segundo debate: Gaceta del Congreso número 716 de 2008.

<sup>43</sup> Samai, Consejo de Estado, anotación 2, documento con certificado de autenticidad 07A5861164B583E31AC5969074400E65 E1906592F538964D 0DD525E3850BAA40, pág. 30 y ss.

<sup>44</sup> Julio Guevara (Ing. Dirección Territorial Caldas) y Jhonny A. Rodríguez (Profesional Especializado SPA – INVIAS).



---

Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

[...] **El municipio de Aguadas se encuentra ejecutando una conexión de la vía desde el casco urbano para conectarlo con la vía principal que va desde la Pintada hasta la Felisa ruta 2508, en el punto de La María** (antiguo corredor férreo), **para conexión con la ciudad de Manizales** la capital del departamento, por lo que se requiere el paso por el río Cuaca, se realizó un recorrido desde el PR86+500 hasta el PR8B+0200, revisando varios puntos posibles de ponederos, se debe evitar que el ponedero quede ubicado en la margen derecha frente al PR87+0600 ya que en esa margen del corredor férreo se encuentra un cono del derrumbe actualmente activo, por lo que dificultaría los trabajos de colocación del puente y estaría expuesto a constantes focos de socavación y posibles daños que podrían ocasionar daños a la estructura, por lo que se recomienda que se ubique el ponedero unos cien (100) metros aguas arriba o aguas abajo de este punto.

**SITIOS POSIBLES DE UBICACIÓN DEL PUENTE:**

- PR86+450
- PR86+650
- PR87+200 Y 700
- PR88+200

Se coordinó con el Arquitecto Alejandro de la Alcaldía de Aguadas para que realizara la toma topográfica del sector y evaluar desde el punto de vista Hidráulico el mejor sitio del ponedero. **Se requiere la construcción e instalación de un puente con longitud superior a 80 metros de longitud, para lo cual se le informó a la alcaldía que deberá realizar las obras de cimentación e infraestructura previo el envío de los documentos requeridos para la realización del comodato que se realizara con la Alcaldía e INVIAS**, en la cimentación se requiere el hincado de pilotes con tubería metálica de 10\* de día. hasta producir Techazo del suelo cada 1.00 metros en una sección del estribo de 7x2 o la cimentación que la alcaldía proponga en base a un estudio de hidráulica y suelos (Geotécnicos) del sector.

La Alcaldía deberá informar al INVIAS que cuenta con los recursos para ejecutar **la infraestructura tales como el pilotaje, la cimentación, levante de la subyacente, el cargue, transporte y descargue de la estructura desde las bodegas de Fontibón - Bogotá, montaje de estructura**. Para el montaje de la estructura el INVIAS sugiere que se realice con personal profesional especializado e idóneo y capacitado en montaje y/o desmontaje de puentes metálicos, el sistema a utilizar para el mismo se prefiere que sea con nariz de lanzamiento para el cual la entidad prestará los elementos de puente adicional requerido para el montaje, una vez realizada esta actividad deberá ser devuelto a las bodegas de Fontibón - Bogotá en igual estado al que se les entrego. Cabe recordar que el daño de estas estructuras deberá ser reemplazo por uno igual con las mismas características al entregado, estos elementos son puentes de tipo ACROW BRIDGES, MABEY JOHNSON, BAILEY O CALLEDER HAMILTON, que no se producen en Colombia, por lo que el reemplazo deberá ser con puentes comprados en el extranjero. [...] (Negrilla fuera del texto)

72. Se acreditó que, a través de oficio de 16 de noviembre de 2018<sup>45</sup>, el director Territorial de Caldas del INVIAS<sup>46</sup> reiteró a la Alcaldía municipal de Aguadas las siguientes recomendaciones sobre dicho proyecto:

---

<sup>45</sup> Samai, Consejo de Estado, anotación 2, documento con certificado de autenticidad 07A5861164B583E3 1AC5969074400E65 E1906592F538964D ODD525E3850BAA40, pág. 117 y ss.

<sup>46</sup> Jorge Ricardo Gutiérrez Cardona



---

Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

[...] la Alcaldía que **debía realizar las obras de cimentación e infraestructura previo el envío de los documentos requeridos para la realización del comodato que se realizara entre la Alcaldía e INVIAS.**

Adicionalmente la Alcaldía debía informar al INVIAS que contaba con los recursos para ejecutar la infraestructura **tales como el pilotaje, la cimentación, levante de la subrasante, el cargue, transpone y descargue de la estructura desde las bodegas de Fontibón-Bogotá y posterior montaje de la estructura.** [...]

73. En el oficio de 29 de noviembre de 2018<sup>47</sup>, el director Territorial de Caldas del INVIAS informó al demandante el alcance de su participación en aquel proyecto, así:

[...] Me permito hacerle saber, que la Resolución No. 04401 del 5 de julio de 2016 es una resolución de comisión conferida por el Instituto Nacional de Vías, a través de la Subdirección de Atención y Prevención de Emergencias, al ingeniero Jhonny Alexander Rodríguez Bayona, profesional especializado adscrito a la Subdirección de Prevención Atención de Emergencias, con el fin de realizar un acompañamiento técnico a la Alcaldía de Aguadas para la definición de la ubicación de unos ponederos en el río Cauca, en virtud de **un proyecto, que a la fecha, estaba adelantando el Municipio de Aguadas, relacionado con la conexión de la vía que va desde el casco urbano de Aguadas pasando por el corregimiento de Arma hasta llegar al paraje llamado La María en la margen derecha del río (visto aguas abajo) y de aquí poderse conectar a través de un puente, con la vía nacional que va desde la Pintada hasta La Felisa, ruta No. 2508, y así mismo, para su conexión con la ciudad de Manizales; obras estas que se le reitera, tenía proyectada ejecutar la Alcaldía de Aguadas Caldas.**

Al respecto, se recomendó que era requerida [-] **construcción e instalación de un puente con distancia superior a 80 metros de longitud, para lo cual se le informó a la Alcaldía que debía realizar las obras de cimentación e infraestructura, previo el envío de los documentos requeridos para la realización del comodato que se realizaría entre la Alcaldía e INVIAS.**

Adicionalmente, la Alcaldía debía informar al INVIAS que **contaba con los recursos para ejecutar la infraestructura tales como el pilotaje, la cimentación, levante de la subrasante, el cargue, transporte y descargue de la estructura desde las bodegas de Fontibón-Bogotá y posterior montaje de la estructura.** [...] (Negrilla fuera del texto)

74. En el plenario obra el Convenio 001256 de 31 de diciembre de 2020<sup>48</sup> suscrito entre el Instituto Nacional de Vías y el departamento de Caldas cuyo objeto fue *«aunar esfuerzos con el departamento de caldas para alcanzar la conectividad de las vías alternas a la concesión Pacífico III, a la vía Manizales-Honda y a la concesión Cambao - Libano - Manizales»*. Este acuerdo refirió a la obra cuestionada en los siguientes extractos:

---

<sup>47</sup> Samai, Consejo de Estado, anotación 2, documento con certificado de autenticidad 07A5861164B583E3 1AC5969074400E65 E1906592F538964D 0DD525E3850BAA40, pág. 41 y ss.

<sup>48</sup> Samai, Consejo de Estado, anotación 2, documento con certificado de autenticidad 07A5861164B583E3 1AC5969074400E65 E1906592F538964D 0DD525E3850BAA40, pág. 167 y ss.



---

Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

[...] CLAÚSULA QUINTA: OBLIGACIONES DEL INSTITUTO: (...)

2. iniciar los procesos de selección necesarios para contratar los estudios y diseños de i) **Puente de la Vereda la María y Puente Estación Pácora sobre el río Cauca de los Municipios de Aguadas y Pácora**, ii) estudios y diseños de la carretera Puente La Libertad Termales-El Arbolito sector Puente La Libertad Termales del PR 0+000 AL PR 7+700 en el Departamento de Caldas, una vez obtenidas las disponibilidades presupuestales correspondientes.
3. atender cualquier sugerencia de carácter técnico que realice

EL DEPARTAMENTO para el desarrollo de los trabajos, con el fin de garantizar la movilidad y seguridad de los usuarios de la vía.

4. Entregar a la finalización del presente convenio los estudios y diseños de i) Puente de la Vereda la María y Puente Estación Pácora sobre el río Cauca de los Municipios de Aguadas y Pácora, ii) estudios y diseños de la carretera Puente La Libertad Termales-El Arbolito [...]

75. En virtud de lo anterior, el Invias celebró el concurso de mérito abierto CMA-DT-SEI-222- 201928 de 30 de octubre de 2019, cuyo objeto consistió en realizar los «ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE DE LA VEREDA LA MARÍA Y DEL PUENTE ESTACIÓN PACORA SOBRE EL RIO CAUCA, DE LOS MUNICIPIOS DE AGUADAS Y PACORA, DEPARTAMENTO DE CALDAS»<sup>49</sup>.

76. Respecto de los resultados de ese concurso y de la visita técnica de 2016, el testigo Julio Enrique Guevara Javenillo, entonces director territorial del Invias en el departamento de Caldas, en la audiencia de pruebas celebrada el 18 de agosto de 2021<sup>50</sup>, aclaró lo siguiente:

[...] Ese es un proyecto ideado por el municipio de Aguadas, donde ellos (...) nos pidieron la colaboración al Instituto con el motivo de analizar un posible ponedero en el sector de La María y con eso unir el sector de la María con Arma y posteriormente Aguadas para acortar el recorrido entre Aguadas y Manizales para hacer conexión con la actual vía que se construye de Pacífico III<sup>51</sup>.

(...) La resolución que se nombra es una resolución simplemente de comisión. Tiene un funcionario de Bogotá y con él fuimos personalmente a hacer el recorrido y simplemente se miraron varios sitios y se escogió un posible ponedero en esa época (...). **Posteriormente el Instituto Nacional de Vías, por solicitud de la Gobernación de Caldas y en aras de un mejoramiento de las vías y de conectividad para el departamento hace un convenio administrativo. De ahí salen dos contratos derivados, uno de consultoría, el otro de interventoría y en aras de colaborar con el departamento y con los municipios tanto de Pácora y Aguadas, se entra al diseño de los puentes de Pácora y de la María sobre el río Cauca.**

---

Samai, Consejo de Estado, anotación 2, documento con certificado de autenticidad 07A5861164B583E3 1AC5969074400E65 E1906592F538964D 0DD525E3850BAA40, pág. 173 a 178/266.

<sup>50</sup> Samai, Consejo de Estado, anotación 2, documento con certificado de autenticidad 0B73516E628154F7 3F8EBA6469DD635E B87008037A3FA76D D2116C679E3C1095. Link a grabación denominada: "19audpractpruebas".

<sup>51</sup> Ibidem, minuto 10:35 a 10:43



---

Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

Desde el año pasado, nosotros venimos adelantando los estudios, ya los tenemos terminados, están en corrección algunos volúmenes y se hará entrega al departamento de Caldas de dichos estudios para que ellos procedan posteriormente a la construcción de los mencionados puentes, especialmente en el caso que hoy nos convoca el puente de la María, ubicado en el municipio de Aguadas Caldas<sup>52</sup>.

**Nosotros aquí intervenimos hasta entregar los diseños completos y ya la Gobernación entendería todo lo que es la construcción del puente y la construcción del acceso al puente<sup>53</sup>.**

(...) **No es una vía nacional**, solamente conecta con una vía nacional que en este momento está concesionada, pero no tenemos nada que ver, solamente **dentro del Convenio les estamos ayudando en la elaboración de los estudios que son, digamos labores que nosotros hacemos de facilitar y ayudar a las gobernaciones y a los municipios** dentro del apoyo que tenemos técnico<sup>54</sup>.

77. En cuanto a la urgencia de la obra, el testigo precisó que:

Pregunta: ¿Actualmente cuál es la conexión del municipio de aguadas con la ciudad de Manizales o con (...) el municipio de La Pintada?

Respuesta: Bueno para el caso de conexión con el municipio de la Pintada, tienen la carretera y seguirá siendo la carretera. Aguadas, Arman-La Pintada, la carretera más directa. **Para Manizales pueden ser dos o tres**, digamos que las más directa sería Aguadas - Pácora - Salami - Aranzazu - Neira - Manizales y Aguadas - Arman- La Pintada - La Feliza - Manizales (...). **Son dos vías que comunican bastante bien a Aguadas con Manizales y también Aguadas con Medellín**, que sería el caso de Aguadas - Arma - La Pintada - Medellín<sup>55</sup>. (...) **Aguadas tiene sus dos salidas a Manizales y dos salidas a Medellín por La Pintada.** [...] <sup>56</sup> (Negrilla fuera del texto)

78. Sobre la duración del trayecto hacia Manizales y las obras necesarias para la construcción del puente en el sector de La María, el testigo expuso esto:

[...] En aguadas a Manizales, una carretera que tiene aproximadamente 3 horas si mal no me recuerdo, como 125 25 kg. Por el lado de la pintada puede demorarse lo mismo, pero ya son un poco más por ahí. Por ese lado, son como 150 - 160 km. Lo que pasa es que pues no en este momento, porque están en construcción, **pero en condiciones normales era una vía que se hacía en 4 horas, desde Aguadas hasta Manizales, en los recorridos que nosotros utilizamos, o sea que por los dos lados se demora más o menos lo mismo**<sup>57</sup>.

Pregunta: ¿qué diferencia habría en tiempo, en vías o en calidad respecto de lo que se está proyectando del puente por la María?

Respuesta: Se dejaría Arma y de Arma **se recortaría (...) 20 o 30 km en ese sector** porque ya estaríamos muy cerca de la Feliza en el sector de la María,

---

<sup>52</sup> Ibidem, minuto 10:43 a 12:10

<sup>53</sup> Ibidem, minuto 18:00 a 18:36

<sup>54</sup> Ibidem, minuto 21:21 a 22:30

<sup>55</sup> Ibidem, minuto 12:27 a 12:57

<sup>56</sup> Ibidem, minuto 35:00 a 35:42

<sup>57</sup> Ibidem, minuto 13:23 a 14:48



---

Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

ahí estamos llegando en el kilómetro 86. (...) Y en La Pintada Estamos en el 108 + 300, o sea que fácilmente **le estamos recortando (...) 20 km más** el recorte que se haría en la carretera Arma - La puntada. (...) Yo diría que podría **ahorrar 1 hora en recorridos desde Aguadas hasta Manizales**<sup>58</sup>.

Pregunta: Usted me dijo que había una parte que no estaba hecha, ¿qué significa eso?

Respuesta: (...) la Gobernación **tendría que entrar a construir para conectar con el puente porque la carretera baja hasta La María**, pero le falta un pedazo de carretera, solamente está un carreteable y **tenían que construir la carretera y pavimentarla**. [...] <sup>59</sup> (Negrilla fuera del texto)

79. El testigo igualmente declaró que los predios por donde pasaría la carretera para la construcción del puente en La María eran privados, mientras que el pueblo ubicado en el sector denominado Pacora no presentaba ese problema, como puede apreciarse:

[...] Respuesta: Del lado de Antioquia, que sería la margen izquierda del río, no hay problema porque es vía nacional, ahí estarían los predios, no hay problema, esos son predios públicos de la Nación. **Pero en el lado derecho, o sea, en el sector de la Amarilla, son predios (...) privados**.

Pregunta: ¿se está hablando de un puente estación pacorra, eso qué es ese proyecto?

Respuesta: Un proyecto que vendría de Pácora a Castilla, de Castilla a la estación Pácora. Eso ya queda en el kilómetro 80. Hacer toda la salida de la plantación de aguacates que en este momento es muy importante en el municipio de Pacora y daría un desarrollo tanto a este municipio como al norte de Caldas. (...) Sería una conexión muy rápida de los municipios de Pacora al Pacífico y sobre todo. Nosotros en los estudios estamos entregando los diseños de los dos puentes. Este sí tiene carretera, la carretera baja hasta la estación de Pacora. Está ubicada a la margen derecha del río Paul. (...). **Ese proyecto tiene vías en las vías carreteables están en predios públicos (...) de la gobernación, o sea, ahí sí es totalmente oficial, pero es totalmente del departamento** [...] <sup>60</sup>. (Negrilla fuera del texto)

80. Finalmente, sobre el proceso de priorización de esa infraestructura, adujo que:

[...] Pregunta: ¿dentro de su conocimiento, conversaciones que ustedes han tenido, se piensa hacer los dos puentes o escoger entre ambos?  
(...) **sería el tema presupuestal el que tendrían ellos que definir ahí si tienen la plata**, porque estamos hablando de que cada puente puede costar entre 2000 o 1500 millones de pesos. Ya sería **el tema presupuestal para ser los dos, o hacerlos inicialmente uno y después el otro**. [...] <sup>61</sup> (Negrilla fuera del texto)

81. Las citadas pruebas acreditan que el puente objeto del litigio es una obra de la red secundaria del municipio de Aguadas cuya viabilidad preliminar se valoró en el

---

<sup>58</sup> Minuto 15:00 a 16:33

<sup>59</sup> Ibidem, minuto 17:00 a 17:25

<sup>60</sup> Ibidem, minuto 18:53 a 20:03

<sup>61</sup> Ibidem, minuto 20:33 a 21:21



Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

año 2016. Adicionalmente, en el marco del Convenio 001256 de 31 de diciembre de 2020, el Invias y el departamento realizaron los estudios y diseños para la construcción de dos puentes que mejorarán la conectividad del sector, a saber: el puente de la vereda La María y el puente de la Estación Pacora.

82. Sin embargo, en el acervo no se demostró que exista una justificación razonable que permita modificar el orden de prioridades que establezcan el municipio y el departamento para la materialización de esas obras. Actualmente, el municipio de Aguadas tiene dos salidas a Manizales y dos salidas a Medellín.

83. Del material probatorio se infiere que ambas obras generaran una disminución de 20 o 30 kilómetros en el trayecto Aguadas - Manizales, pero ningún factor de riesgo o vulnerabilidad ambiental o social sugiere que primero deba efectuarse la construcción del puente ubicado en La María.

84. En este caso las autoridades competentes deben valorar si cuentan con los recursos necesarios para construir ambos puentes de forma concomitante o si construirán primero aquel puente que presente un mayor costo beneficio.

85. El puente ubicado en el sector de La María requiere una erogación mayor relacionada con el desarrollo de un tramo vial faltante y la adquisición de predios de propiedad privada, mientras que llevar a cabo la obra de la Estación de Pacora tiene unos beneficios económicos y temporales en materia predial.

86. Este punto se abordó en el acta del Comité de Conciliación de 2 de junio de 2021<sup>62</sup>, en la que el entonces alcalde Municipal de Aguadas<sup>63</sup>, las secretarías de Gobierno<sup>64</sup>, de Obras Públicas<sup>65</sup>, de Hacienda<sup>66</sup> y las funcionarias Beatriz Helena Mejía Garcés y Paola Andrea Delgado Arias explicaron lo siguiente:

[...] La vía que une al Centro Poblado de Arma con el sector conocido como La María en el Municipio de Aguadas, es un corredor que actualmente cuenta con una superficie de rodadura en terreno natural y afirmado con evidente deterioro en su conformación.

A primera vista, **se puede identificar que sus condiciones geométricas son ineficientes para el tránsito vehicular pesado teniendo en cuenta que los radios de curva son cortos, las pendientes longitudinales y transversales son fuertes implicando dificultades en el trazado y la explanación y el ancho de vía promedio es de 4.7 m. una distancia bastante reducida para la circulación en doble sentido de vehículos pesados.**

(...) El segmento comprendido desde el **km 8+300 hasta la conexión con La pintada es actualmente lo que se conoce como un camino de herradura y no cuenta con condiciones aptas de transitabilidad vehicular.**

<sup>62</sup> Samai, Consejo de Estado, anotación 2, documento con certificado de autenticidad

<sup>63</sup> Diego Fernando González Marín

<sup>64</sup> Ana Cristina Soto Ríos

<sup>65</sup> Andrea López Vásquez

<sup>66</sup> Estefanía Jiménez García



Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

**(...) en el sector donde se pretende la construcción del puente, únicamente se encuentran 3 fincas y teniendo en cuenta que para que el puente fuese útil necesariamente hay que intervenir la vía que al mismo eventualmente conduciría al puente solicitado, la obra solo en sus estudios y diseños supera los mil millones de pesos, deduciendo claramente que no es proporcional el costo beneficio, teniendo en cuenta no se encuentra dentro de las disponibilidades presupuestales del Municipio y en el mismo hay necesidades primarias que generarían un impacto a un número poblacional mayor. [...]** (Negrilla fuera del texto)

87. Por ello, no es cierto que exista una afectación al patrimonio público con ocasión de la actuación administrativa cuestionada. Por el contrario, las autoridades están actuando en el margen de libertad que reconoce el principio de planeación, a efectos de cumplir con los propósitos del Estado, a través de un proceso de priorización de los recursos existentes.

88. Del material probatorio no se deduce el quebrantamiento de los derechos colectivos reconocidos por el artículo 4° de la Ley 472 al «goce de un ambiente sano», a la «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».

89. En este caso, la Sala no puede separarse de los márgenes de razonabilidad exigibles a la función de impartir justicia porque el accionante ni si quisiera demostró que la obra debatida mitigue un riesgo de desastre, un riesgo de accidentabilidad para la población en general, o que exista un daño material a los intereses colectivos.

90. En consecuencia, se confirmará la sentencia de primera instancia, lo cual no obsta para que la Sala exhorte al municipio de Aguadas, al departamento de Caldas y al Invias, como la ha hecho en casos similares<sup>67</sup>, con miras a que definan un orden de prioridades justificado a partir de los estudios y diseños técnicos existentes y, consecuentemente, coordinen sus actuaciones en procura del mejoramiento continuo de la infraestructura vial del sector, en el marco de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias.

91. Finalmente, según lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998 y 365 del Código General del Proceso y atendiendo el criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión No. 27 en providencia del 6 de agosto de 2019<sup>68</sup>, a través del cual se unificó la jurisprudencia de la Corporación respecto de la condena en costas procesales en acciones populares, no se condenará en costas en esta instancia.

<sup>67</sup> Entre otras, ver sentencia de 26 de mayo de 2023, Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, radicación 17001-23-33-000-2021-00195-01.

<sup>68</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, CP. Rocío Araújo Oñate, radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01.



---

Radicación 17001-23-33-000-2019-00188-01 (AP)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis

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

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, la sentencia proferida el 13 de marzo de 2023 por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas.

**SEGUNDO: EXHORTAR** al municipio de Aguadas, al departamento de Caldas y al Invias para que, en el marco de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias, definan un orden de prioridades justificado a partir de los estudios y diseños técnicos existentes y, consecuentemente, coordinen sus actuaciones en procura del mejoramiento continuo de la infraestructura vial del sector.

**TERCERO: SIN COSTAS** en esta instancia.

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

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

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado  
Presidente

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.