



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE DUITAMA**

Duitama, dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022)

MEDIO DE : **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES
CONTROL COLECTIVOS**
 DEMANDANTES : **JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO LA
ESPERANZA DEL MUNICIPIO DE DUITAMA**
 DEMANDADO : **MUNICIPIO DE DUITAMA**
 RADICACIÓN : **152383333003 2021 00053 00**

I. LA ACCIÓN

1. En ejercicio de la acción popular concurren ante este Despacho los ciudadanos SANDRA LILIANA AVELLANEDA HERNÁNDEZ, en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos, por considerar que el MUNICIPIO DE DUITAMA lesionan el goce al espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y la salubridad pública, y el ambiente sano al no mejorar algunas vías del municipio que se encuentran gravemente deterioradas.

Pretensiones de la demanda

2. Pretende la parte actora que se ordene la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con la el goce al espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y la salubridad pública, y el ambiente sano, ordenando la pavimentación de las vías del barrio la Esperanza del MUNICIPIO DE DUITAMA, específicamente, las correspondientes a la calle 9 entre carreras 35 a 38, la calle 10 entre carreras 36 a 37A, la carrera 35 entre calles 9 y 10, cra 37A entre calles 9 y 11 y la calle 11 entre carreras 35 a 37A.

Fundamentos fácticos

3. Los hechos que cita la parte actora como fundamento de sus pretensiones son los que a continuación se resumen:

4. Que ante la entidad demandada se han venido elevando varias peticiones para que se realice el re parcheo y pavimentación de algunas calles del barrio la Esperanza del MUNICIPIO DE DUITAMA las cuales se encuentran en estado de abandono.

5. Que desde los años 2013, 2014, 2016, 2018 y 2019 se han venido presentando peticiones a la administración municipal, quien ha manifestado que las mismas serán tenidas en cuenta para el mejoramiento de las vías.

6. Que la última petición a la demandada fue remitida el día 18 de enero de 2021 sin que a la fecha de radicación de la demanda se hubiere proferido pronunciamiento alguno.

7. Que las vías objeto de solicitud se encuentran en estado de abandono y deterioro, dificultando el tránsito de vehículos y peatones, convirtiéndose en un gran peligro para los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores que transitan las mismas.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

8. La demanda fue admitida mediante providencia del 25 de mayo de 2021 (f. 162 a 163 ad. 09), y se ordenó notificar la misma.

9. El 22 de julio de 2021, se fijó fecha para llevar a cabo audiencia de pacto de cumplimiento (fl. 245 ad 15), la cual suspendida en esa misma fecha y finalizada el 11 de marzo de 2022 día el que se declaró fallida según acta esa misma fecha. (f. 333 a 336 ad. 29)

10. Mediante providencia del 18 de marzo de 2022, se decretaron pruebas. (f. 340 a 341 ad. 33).

11. Posteriormente, mediante auto del 6 de mayo de 2022 se dio traslado para alegar de conclusión (f. 391 ad. 41).

Razones de la Defensa

12. Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, y mediante apoderado constituido para el efecto, la entidad territorial demandada se opuso a la totalidad de las pretensiones formuladas, argumentado que la entidad territorial cuenta con aproximadamente 270km de vías urbanas, de las cuales el 70% se encuentran en un estado de alto deterioro, 20% en afectación media y 10% en buen estado. Es decir que, la recuperación de la totalidad de la maya vial del municipio requiere de entre 180 y 200 mil millones de pesos.

13. Por lo anterior, sostiene que, en materia de mantenimiento vial, debe invertir los recursos de manera eficiente específicamente sobre las vías principales en las cuales transite el servicio público colectivo con el fin de beneficiar al mayor número de habitantes del municipio.

14. Por otra parte, indica que, la administración municipal ha venido realizado las siguientes obras: en la Carrera 38 entre calles 11 y 15 se realizaron actividades de reemplazo de la estructura, en la carrera 35 entre calles 12 y 15 se construyó la vía desde su estructura confinado con bordillo y en la calle 13 entre carrera 37 y carrera 37b se mejoró la capa de rodadura con la instalación de asfalto.

15. Igualmente, refiere que, para dar cumplimiento a las peticiones contenidas en la demanda de la referencia, es necesario pavimentar aproximadamente 1695 metros lineales los cuales tendrían un costo de \$2.140.002.238,68 y re parchar 1802,5 metros lineales que tienen un costo 795.583.808,87.

16. Intervención que, en su criterio, por sus características requiere de sumas de dinero con las que el municipio no cuenta y que en caso de destinar su presupuesto solamente a ello, tal situación resultaría inequitativa.

17. Finalmente propuso las excepciones de **“INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD”** e **“INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DEL DAÑO O AMENAZA ACTUAL CONTRA LOS DERECHOS COLECTIVOS, INSUFICIENCIA PROBATORIA – CARGA DE LA PRUEBA EN CABEZA DEL ACCIONANTE”** (f. 183 a 187 ad. 13).

Pacto especial de cumplimiento

18. Se adelantó la audiencia especial de pacto de cumplimiento¹, de conformidad con el artículo 27 de la ley 472 de 1998, sin éxito, siendo declarada fallida.

Alegatos de conclusión

19. Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, **la parte actora** reiteró los argumentos expuestos en la demanda y adicionalmente, refirió que, en algunos huecos que se encontraban ubicados en el Barrio la Esperanza en la carrera 35 entre calle 9 a 13, calles 13, 12, 11 fueron re-parcheados, no obstante, precisa que, en las vías más deterioradas, la calle 10 entre carrera 36 a 37, se hizo el levantamiento del pavimento antiguo, se aplicó tierra, sin embargo, la misma tuvo que ser retirada porque no sirvió el material y se aplicó una especie de recebo.

20. Explica que, en esta última zona, desde hace más de un mes, los trabajos pararon con la excusa de la situación del clima, impidiendo a los habitantes del sector sacar sus vehículos de sus casas porque dejaron el ingreso a las viviendas sin acceso, y aquellos vecinos que pudieron sacar sus vehículos deben dejarlos en las calles aledañas exponiéndose al hurto, al daño de estos por quedar expuestos a la intemperie o teniendo que pagar parqueadero desde hace más de un mes.

21. En lo que refiere a la calle 9 entre carreras 35 a 38, reitera que, no se ha llevado ninguna labor de mejoramiento. (f. 401 a 415 ad 43)

22. Por su parte el MUNICIPIO DE DUITAMA, (f. 416 a 422 ad. 44) reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y adicionalmente, mencionó que, en la Calle 10 entre Carreras 36 a 37 se realizó excavación para el mejoramiento de la subrasante, utilizando material granular grueso (pedraplén) y se realizó una capa de 15 centímetros de base, la cual por la temporada de lluvias no se ha podido realizar el suministro y compactación de la mezcla en caliente.

23. En cuanto a la Carrera 35 entre Calles 9 y 10 se realizó el suministro de 54 m³ de mezcla asfáltica en las partes deterioradas de dicho tramo, mejorando el tránsito de manera eficiente.

24. Referente a la Carrera 37A entre Calles 9 y 11 se realiza excavación para el mejoramiento de la subrasante, utilizando material granular grueso (pedraplén); adicional se realiza una capa de 15 centímetros de base, la cual por la temporada de lluvias no se ha podido realizar el suministro y compactación de la mezcla en caliente.

¹ F. 274 a 278, y 333 a 336 ad. 18 y 29

25. Por otro lado, en lo que atañe a la Calle 11 entre Carreras 35 y 37 A se realizaron actividades de cajeo, imprimación y posterior aplicación de mezcla asfáltica en caliente.

26. Finalmente, se pronunció en cuanto a la situación de la Calle 9 entre Carreras 35 a 38 indicando que, dicho tramo presenta una eventualidad toda vez que, se corre el riesgo de que la red de alcantarillado presente fallas por la vibración de equipos de pavimentación. Empero, refiere que en la actualidad se sostienen reuniones en aras de lograr la reposición de la red de alcantarillado en el corto y mediano plazo que a su vez permitan la rehabilitación de la vía.

27. El Ministerio Público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

El problema jurídico por resolver.

28. Corresponde en esta oportunidad determinar, si resultan vulnerados o amenazados los derechos e intereses colectivos invocados por los accionantes, producto de la omisión que se endilga al MUNICIPIO DE DUITAMA en lo que respecta al mantenimiento, arreglo y pavimentación unas vías ubicadas públicas ubicadas en el sector del barrio la Esperanza del mismo municipio, específicamente, las comprendidas entre la Calle 9 entre carreras 35 a 38, la Calle 10 entre carreras 36 a 37A, la Carrera 35 entre calles 9 y 10, la Carrera 37 A entre calles 9 y 11, la calle 11 entre carreras 35 a 37A.

29. Previamente a resolver el problema jurídico planteado, el Despacho se detendrá en el estudio de las excepciones propuestas por el apoderado de la entidad demandada.

De las excepciones:

INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD.

30. Se propuso esta excepción indicando que, la parte demandante no presentó la respectiva reclamación que se constituye como un requisito previo establecido en el artículo 144 del CPACA.

31. En criterio de la accionada, las peticiones del 20 de marzo de 2013, 1 de mayo de 2016, 29 de julio de 2016, 3 de abril de 2018, y 14 de enero de 2019 fueron respondidas de manera puntual y atendidas dentro del término legal, sin que en ninguna oportunidad las solicitudes allí contenidas fueran denegadas y en ese sentido no se cumplieron con los presupuestos de hecho de la norma en cita.

32. Por otra parte, sostiene que, algunas de las peticiones fueron enviadas a través de la aplicación de mensajería instantánea “Whatsapp” a los teléfonos personales de la Alcaldesa Municipal y del Secretario de Infraestructura. En esa medida, las mismas no pueden considerarse formalmente petición pues no se realizó en los canales habilitados por la entidad sino de número personas que no eran idóneos para atender las mismas.

33. Pues bien, para desatar esta excepción, lo primero que debe indicar esta instancia es que, en los términos del artículo 144 del CPACA, previo a la presentación de la demanda en acciones populares es necesario que la parte demandante, de manera previa, solicite a la respectiva autoridad la adopción de las medidas necesarias para lograr la protección del derecho o del interés colectivo, si dentro del término de 15 días siguientes a la presentación de la misma, ésta se niega o no se le atiende, se habilita para la presentación de la respectiva demanda.

34. Pues bien, una vez revisado el expediente se observan las siguientes reclamaciones:

- Reclamación presentada el día 20 de marzo de 2013 ante la entidad demandada en donde se solicita la pavimentación de las Calles 9 y 10 entre Carrera 35 y 36. (f. 14 ad. 01)
- Reclamación presentada el día 30 de septiembre de 2014 ante la entidad demandada en donde se solicita la intervención de las vías ubicadas entre las carreras 38 a 40 y calle 10 del MUNICIPIO DE DUITAMA. (f. 15 a 17 ad. 01)
- Reclamación presentada ante la entidad demandada el día 1 de mayo de 2016 en donde se solicita el arreglo de las vías ubicadas en el barrio la esperanza del Municipio de Duitama, carrera 37 entre calles 10 y 13. (f. 21 ad. 01)
- Reclamación presentada el día 29 de julio de 2016 ante la entidad demandada en donde se solicita la pavimentación de las vías comprendidas entre las calle 9 y 10 entre carreras 35 a 37 , calle 12 entre carreras 36 y 37, transversal 36 entre calle 12 y 13 , carrera 37 entre calle 9 a 13, calle 13 entre carreras 36 a 38 y carrera 38. (f. 23 a 24 ad. 01)
- Reclamación presentada el día 3 de abril de 2018 ante la entidad demandada en donde se solicita el re parcheo de unas vías ubicadas dentro del MUNICIPIO DE DUITAMA correspondientes a Avenida de las Américas carrera 38 entre calles 9, 10, 11, 12, Avenida de las Américas entre Calles 9 y 10 y calle 13 entre carrera 37 a 38. (F. 30 AD. 01)
- Reclamación presentada el día 14 de enero de 2019 ante la entidad demandada por medio de la cual se solicita el re parcheo de las vías correspondientes a Avenida de las Américas carrera 38 entre calles 9 y 10, Avenida de las Américas carrera 37 entre calles 9 y 10, calle 13 entre carreras 37 a 38, calles 9 y 10 entre carreras 35 a 37. (f. 31 a 32 ad 01)

35. Algunas de las peticiones enunciadas con anterioridad fueron resueltas por la administración municipal de la siguiente manera:

- Oficio S.I.1040 -1754 -014 del 14 de octubre de 2014 por medio del cual se dio respuesta a la petición presentada el día 30 de septiembre de 2014 indicando que, en la vía Carrera 35 entre calles 11 y 13 y la carrera 38 entre 9 y 11 se evidenció que requieren de recuperación a nivel de parcheo y se incluirán dentro de las necesidades a ejecutar pro ese método. En cuanto a la Carrera 38 entre calles 11 y 13 se evidenció que se incluirá

dentro de las necesidades de pavimentación, sujeta disponibilidad de recurso, impacto por movilidad y visto bueno de la Ordenadora del Gasto. (f. 117 y 118 ad. 07)

- Oficio SI-1040-0795 -2016 del 14 de junio de 2016 por medio de la cual, al parecer, se emitió respuesta a una de las peticiones enunciadas indicando que, en lo relacionado con la Carrera 37 entre calles 10 y 13 del barrio la Esperanza del MUNICIPIO DE DUITAMA se evidencia que tal tramo vial sería incluido dentro del listado necesidad de parcheo y/o pavimentación a priorizar, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y directrices de la administración. (f. 121 ad. 07)

- Oficio SI-1040-980-2016 del 16 de agosto de 2016 por medio del cual se dio respuesta a la petición presentada el día 29 de julio de 2016 indicando que una vez realizada una vista técnica dentro de las vías solicitadas se concluyó que, es necesario realizar el mantenimiento vía respectivo. (f. 124 a 125 ad. 07)

36. Pues bien, contrastadas las reclamaciones citadas, con las respuestas emitidas por el MUNICIPIO DE DUITAMA lo primero que debe destacarse es que, de la totalidad de las peticiones presentadas solo 3 fueron contestadas. De su contenido, puede asegurarse que las mismas atienden a las solicitudes presentadas por la parte demandante.

37. No obstante, analizadas en detalle, se observa que las mismas se limitan a indicar que la entidad adoptaría las medias necesarias para dar solución a la problemática planteada sin explicar, de forma concreta, cuáles serán tales medidas y en algunos casos dejando tan insatisfecha la solicitud que se limitan a indicar que la solución a las solicitudes dependerá de *“la disponibilidad de recursos y directrices de la administración”*.

38. En ese sentido, debe entenderse que, el hecho de que la administración haya contestado las peticiones, no necesariamente impide el ejercicio de la acción popular toda vez que, de la lectura de las mismas, si bien, directamente, no se deniegan textualmente las solicitudes presentadas, lo cierto es que, el MUNICIPIO DE DUITAMA no le informó sobre la adopción de medidas concretas para cesar sospechada vulneración o amenaza a derechos colectivos. En esa medida, puede inferirse que la respuesta a la petición fue negativa pues no basta con enunciar que se tomarán algunas medidas, sino que es necesario se le explique al administrado cuales serán esas medidas que permitirán que los derechos colectivos no continúen siendo quebrantados o amenazados.

39. Vale la pena recalcar que, en las respuestas enunciadas brilla por su ausencia siquiera la mención a la adopción de medidas ciertas y concretas para dar solución a la controversia puesta a su consideración y que en criterio de los demandantes constituye una vulneración a los derechos e intereses colectivos.

40. Es por ello que, no puede pensarse que, no se ha agotado el requisito establecido en el artículo 144 del CPACA pues, por el contrario, sí obran dentro del expediente las respectivas solicitudes y las mismas si bien, fueron contestadas, puede inferirse que lo hicieron de forma negativa dado que no se mencionaron las medidas concretas que se adoptarían para resolver la problemática advertida.

41. Ahora bien, en lo que corresponde al argumento del demandante según el cual algunas de las peticiones fueron enviadas a través de la aplicación de mensajería instantánea “Whatsapp” a los teléfonos personales de la Alcaldesa Municipal y del Secretario de Infraestructura y en esa medida, no pueden considerarse formalmente como peticiones pues no se realizaron en los canales habilitados por la entidad, debe indicarse que, efectivamente, le asiste la razón a la entidad demandada, pues es evidente que los números personales de los funcionarios públicos no son los canales y conductos adecuados para presentar peticiones.

42. Para tal fin, legalmente se han establecido canales presenciales y digitales, a través de los cuales es posible darle el trámite legal correspondiente a las mismas.

43. No obstante, en criterio de esta instancia, tal argumento resulta insuficiente para declarar probada la excepción propuesta, toda vez que, como se analizó atrás, la parte demandante, además de la aludida solicitud elevada a través de la plataforma digital “whatsapp”, viene presentando de tiempo atrás distintas peticiones y requerimientos desde el año 2013 hasta el 2019 a los canales oficiales de la entidad, tanto así que, algunos ha sido contestados por la entidad, como quedó demostrado.

44. En esa medida, no cabe duda que, si bien, las peticiones enviadas a los canales personales de los funcionarios de la entidad demandada no resultan útiles para satisfacer el requisito de procedibilidad plasmado en el artículo 144 del CPACA, la parte demandante sí agotó tal requisito con la radicación de otras peticiones –a través de los canales legalmente dispuestos para el efecto- en donde solicitó el arreglo de las vías que hoy son objeto de cuestionamiento.

45. Lo anterior adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las acciones populares se encuentran regidas por el principio de prevalencia de del derecho sustancial sobre las formas y en esa medida, las personas que presenten la reclamación establecida en el artículo 144 del CPACA no están obligadas a *“indicar en el requerimiento, de forma expresa, los derechos e intereses colectivos que considerada vulnerados”*².

46. En conclusión, no hay lugar a declarar probada la excepción de INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD propuesta por el apoderado de la entidad demandada toda vez que i) las reclamaciones presentadas por el demandante fueron contestadas de forma negativa pues, aunque expresamente no se le denegó la protección de los derechos, nada se indicó respecto de las medidas concretas que adoptaría la administración para la protección solicitada, y ii) si bien, una de las peticiones fue presentada a través de canales digitales no habilitados por la entidad demandada para el efecto, existen varias peticiones en donde puede constatarse que, previo a la radicación de la presente demanda, la parte demandante solicitó la adopción de las medidas que hoy se reclaman a través de la presente acción de orden constitucional.

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 25000-23-41-000-2019-00364-01(AP)

47. Por otra parte, en lo que corresponde a la excepción de INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DEL DAÑO O AMENAZA ACTUAL CONTRA LOS DERECHOS COLECTIVOS, INSUFICIENCIA PROBATORIA – CARGA DE LA PRUEBA EN CABEZA DEL ACCIONANTE, debe indicarse que de acuerdo con lo allí planteado, dirá el Despacho, que las razones que la sustentan realmente tocan el fondo del asunto, por lo que en estricto sentido no son excepciones sino razones de defensa u oposición y de esta manera, no es dable predicar o no su prosperidad, sino detenerse a analizar si se accede o no a las pretensiones, conforme a los hechos que resulte probados en el proceso³, por tanto, las mismas serán objeto de análisis en el fondo del asunto conforme a los hechos que se encuentren plenamente probados, para determinar si le asiste o no razón a quien las propone.

Características generales de las acciones populares

48. Las acciones populares consagradas en el primer inciso del art. 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998 y en el art. 144 del C.P.A.C.A tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, siempre y cuando éstos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

49. En los términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la Ley 472 de 1998 y el art. 144 del C.P.A.C.A, son rasgos característicos de las acciones populares, los siguientes:

- a).- Su finalidad es la protección de derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b).- Proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares, que comporte violación o amenaza a este tipo de derechos.
- c).- Se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible.
- d).- Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el art. 4º de la Ley 472 de 1998.
- e).- La titularidad para su ejercicio corresponde a su naturaleza popular, por lo tanto pueden ser presentadas por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, y por las autoridades, organismos y entidades señalados en el art. 12 ídem.

50. A la parte actora corresponde la carga de la prueba de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invoca y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, de tal manera que si en desarrollo de la misma

³ Providencia de 16 de Junio de 2010. M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Rad: 150031330092008-0105-01, manifestó: *“La defensa u oposición “en sentido estricto existe cuando el demandado se limita a negar el derecho pretendido por el actor o los hechos en que éste se apoya... la excepción existe cuando el demandado alega hechos impeditivos o extintivos o modificativos del mismo, o simplemente dilatorios, que impiden en ese momento y en tal proceso se reconozca la exigibilidad o efectividad del derecho (...). Así las cosas, como ninguno de los argumentos planteados como sustento de las “excepciones” esgrimidas en la demanda, corresponde a tal condición jurídica, no era procedente que el juez declarara su improsperidad, bastaba con acceder o negar las suplicas de la demanda, conforme a lo que encontrara acreditado en el proceso (...)”*

no ejerce la carga probatoria que le impone de manera expresa el art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

De los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados.

- **Del derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad.**

51. Este derecho, si bien, no se encuentra contenido dentro del listado establecido en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 -el cual no es taxativo⁴- sí se encuentra establecido en la Constitución Política, específicamente, en los artículos 24, 65, 82, numerales 2 y 3 del artículo 300, 305, numeral 4 del artículo 311, numeral 1.º de los artículos 318 y párrafos 1.º y 8.º transitorios del artículo 361, así como el artículo 3.º, numeral 1.º de la Ley 105 de 1993, contentivos de los derechos colectivos a la libre circulación y tránsito por el territorio nacional, al uso y goce de los bienes de uso público, a la seguridad alimentaria, al desarrollo económico y el progreso social, de acceso al servicio de transporte público, entre otros. Esto encuentra fundamento en el deber constitucional del Estado de “*velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común*”.

52. Al respecto, resulta de gran utilidad citar *in extenso* una providencia emitida por el Consejo de Estado, corporación que al estudiar el derecho colectivo objeto de estudio indicó:

[...] La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto de 25 de abril de 2019⁵, se pronunció sobre la medida cautelar decretada por el Tribunal Administrativo de Casanare consistente en la ejecución de trabajos de rehabilitación temporal de los tramos más críticos de la carretera Paz de Ariporo – La Hermosa.

En esa oportunidad, la Sala precisó que una infraestructura vial en condiciones adecuadas redundando directamente en la garantía de los derechos colectivos a la libre circulación y tránsito por el territorio nacional⁶, al uso y goce de los bienes de uso público, a la seguridad alimentaria⁷, al desarrollo económico y el progreso social⁸, de acceso al servicio de transporte público⁹, entre otros. Dicha relación encuentra fundamento en el deber constitucional del Estado de “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común”¹⁰.

Posteriormente, la misma Sección, mediante sentencia de 5 de julio de 2019¹¹, amparó los derechos colectivos relacionados con el uso y goce del espacio público, el acceso al servicio público de transporte y a que su prestación sea eficiente y oportuna, así como a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, debido a la situación de riesgo de desastre por derrumbes y deslizamientos de material rocoso que

⁴ Por último, valga aclarar que las interpretaciones elaboradas por la Sala se atienen a lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, en el sentido de que los derechos colectivos del artículo 4.º de esa normativa están enlistados de forma enunciativa, más no taxativa, puesto que “[i]gualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia”. De la misma forma, las interpretaciones de la Sala están soportadas en la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado en lo relacionado con la atribución que le asiste al juez de la acción popular para amparar los derechos colectivos cuya perturbación se evidencie, aun cuando no hayan sido expresamente invocados como vulnerados [...]” (Resaltado de la Sala).

⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 25 de abril de 2019. Rad. N.º 85001-23-33-000-2018-00117-01. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁶ Constitución Política de Colombia. “ARTICULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

⁷ *Ibid.*, Artículo 65.

⁸ *Ibid.*, Artículos 300, numerales 2 y 3; 305, numeral 4; 311; 318, numeral 1.º.; y 361, párrafos 1.º y 8.º transitorios. Disposiciones desarrolladas en la Ley 1682 de 2013.

⁹ Ley 105 de 1993, artículo 3.º, numeral 1.º.

¹⁰ Constitución Política de Colombia, artículo 82.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de julio de 2019. Rad. N.º 15001-23-33-000-2017-00192-01. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

se presentaba en la carretera Belén – Socha – Sácama a la altura del sector La Playa en el Municipio de Paz de Río.

En este pronunciamiento, de forma paralela a la gestión del riesgo de desastres, se describieron distintas sentencias de la Sala en virtud de las cuales **se colige el derecho colectivo a la infraestructura pública vial como un derecho reconocido en la ley nacional del sector transporte y en el que confluyen los derechos amparados, los que a su vez coinciden con los relacionados en la jurisprudencia reiterada de esta y otras secciones del Consejo de Estado.**

De tal forma, en sentencia de 24 de octubre de 2019¹², **la Sección Primera amparó el derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, ante el riesgo de accidentalidad generado por la ausencia de condiciones óptimas de seguridad para que los peatones transitaran y utilizaran el transporte público en la Vía Estación Uribe – Puente La Libertad, a la altura del Barrio Estambul en el Municipio de Manizales.**

En armonía con la línea jurisprudencial de la Sección, la Sala reiteró que, en materia de vías, los derechos colectivos relacionados con la libre circulación y tránsito por el territorio nacional, el uso y goce de los bienes de uso público, el desarrollo económico y el progreso social, el acceso al servicio de transporte público, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y la seguridad pública y la vida e integridad de las personas, convergen en el derecho y correlativo deber del Estado consistente en garantizar una infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad.

En consideración a esa perspectiva, la Sala ha venido identificando, según las particularidades concretas de cada caso, cuáles son los deberes que le asisten a la Administración Pública en materia de ejecución, mantenimiento y reconstrucción de la infraestructura vial del país, a efectos de garantizar el adecuado ejercicio de ese cúmulo de derechos.

Pues bien, en dicho pronunciamiento se deja clara la relación existente entre el estado de la infraestructura pública vial y el nivel de riesgo de accidentalidad precisando lo siguiente:

i) Elementos como la señalización y semaforización, las zonas y cruces peatonales, los andenes, las estaciones, los carriles de desaceleración, las fajas de retiro obligatorio o áreas de reserva o de exclusión para carreteras, las áreas de descanso para usuarios, las áreas de servicio y atención, las bahías de estacionamiento, las áreas de parqueo ocasional, los paraderos de servicio público y, en general, las instalaciones, el mobiliario urbano o las construcciones que soportan el sistema de transporte público, hacen parte del concepto de infraestructura vial y, por consiguiente, también componen lo que el legislador ha denominado la infraestructura del transporte.

ii) Todos y cada uno de los elementos que componen la infraestructura vial están dispuestos para garantizarles a los administrados la accesibilidad, operatividad y funcionalidad de dicha infraestructura, propendiendo por materializar los derechos a la movilidad, al tránsito y al servicio de transporte en condiciones de seguridad y comodidad.

iii) El sector vial de la controversia no contaba con las especificaciones técnicas, las condiciones especiales ni el mobiliario suficiente para garantizar la movilidad segura de la colectividad en general –conductores y peatones–, por lo cual se aumentaba el riesgo de accidentalidad de la zona y se afectaban los derechos colectivos.

iv) En consecuencia, el juez de la acción popular le exigió al responsable de la infraestructura vial las actividades de planificación, ejecución, construcción, administración, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación correspondientes, para efectos de: (i) salvaguardar los derechos de las personas, especialmente el de la seguridad; (ii) permitir el traslado de personas, bienes y servicios; (iii) facilitar el acceso

¹² Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 24 de octubre de 2019. Rad. N.º 17001-23-33-000-2017-00823-01. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés.

e integración de las diferentes zonas del país y de este con otros países; y (iv) propender por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Finalmente, en sentencia de 6 de agosto de 2020¹³, la Sección confirmó el amparo de los derechos colectivos relacionados con la vida, la existencia del equilibrio ecológico, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, en atención a que el Puente Cravo Sur (La Cabuya) de la Vía Marginal de La Selva: Yopal – Paz de Ariporo, no se encontraba en las condiciones adecuadas para garantizar el tránsito seguro de sus usuarios.

Una vez más, la Sala encontró fundamento en los pronunciamientos de la Sección para exponer la perfecta relación que existe entre el buen estado de la infraestructura pública vial o de transporte terrestre y los derechos colectivos relacionados con la seguridad pública y la vida e integridad de los asociados.

En efecto, la Sección se ha encargado de reiterar, en cada caso, cuáles son las características que, de conformidad con la ley, debe tener toda obra de infraestructura pública vial para garantizarle a los asociados su derecho a la movilidad en condiciones de seguridad. En ese sentido se advierte que los derechos invocados en la demanda, como los amparados por el Tribunal de primera instancia, convergen en el derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad.¹⁴ (Destaca el Despacho).

53. De esta manera, es claro que, el derecho a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad constituye un derecho colectivo que debe protegerse en tanto, a través del mismo, se garantizan los derechos colectivos a la libre circulación y tránsito por el territorio nacional, al uso y goce de los bienes de uso público, a la seguridad alimentaria, al desarrollo económico y el progreso social, de acceso al servicio de transporte público, así como a la seguridad pública, la vida e integridad de los asociados los cuales pueden verse afectados según las circunstancias de la situación concreta puesta en conocimiento.

- **Del derecho colectivo a un ambiente sano.**

54. El derecho colectivo a gozar de un ambiente sano tiene un importante lugar y especial protección constitucional y legal; en efecto la Corte Constitucional ha expresado, que el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, aprovechamiento de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica, el desarrollo sostenible y la calidad de vida del hombre, entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en varias disposiciones que establecen mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo.

55. La ubicación del medio ambiente en esa categoría de derecho colectivo, resulta particularmente importante, “[...] ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés

¹³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 6 de agosto de 2020. Rad. N.º 85001-23-33-000-2016-00235-01. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés. Edgar Fabián Ovalle Cuesta y otros vs Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías (Invías) y otros.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad: 63001-33-33-004-2017-00369-01. M.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia del 24 de septiembre de 2020. Reiterado por esa misma sección en sentencia del 21 de enero de 2021, con ponencia de la magistrada NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN dentro del expediente 85001-23-33-000-2018-00145-01 (AP).

universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]”¹⁵

56. Así mismo, la Constitución Política se ocupó también de regular otros temas de orden ecológico como la conservación de áreas naturales de especial importancia, del desarrollo sostenible, de la calidad de vida y de la educación y la ética ambiental, entre otros; los cuales constituyen, de igual forma, la estructura mínima para la necesaria convivencia de los asociados dentro de un marco de bienestar general. En desarrollo de los principios constitucionales se han consagrado en otras normas, directrices en materia de política ambiental.

57. Ahora bien el Decreto ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, establece que el ambiente es patrimonio común y que tanto el Estado como los particulares deben participar en su preservación y manejo, por tanto la obligación del Estado va más allá de la simple regulación normativa y trasciende al plano de la realización de esas políticas, mediante la participación en su preservación y manejo, a través de sus diferentes entidades y de los particulares.

58. En el año 2017 el Consejo de Estado hizo alusión al contenido de este derecho, en el sentido de resaltar el carácter ecológico de la Constitución de 1991; así como la obligación del Estado y de los particulares de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y de prevenir y controlar los factores de deterioro de este. Al respecto, la sentencia de 8 de junio de 2017 (rad. 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP) dijo que:

“En ese orden de ideas, la Sección Primera del Consejo de Estado ha hecho alusión a las distintas dimensiones de este derecho, destacando que ostenta la calidad de: “[...] (i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); (ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); (iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras); (iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y (v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior”

59. De lo anterior se extrae que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, ya que constituye el contexto vital del ser humano, indispensable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. En ese sentido se genera, en ejercicio de ese derecho para los asociados por un lado, el deber de velar por su conservación, y por el otro, el derecho de participar en las decisiones que puedan afectarlo. Igualmente, al Estado se le imponen cargas para lograr su protección, como lo son prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas al ambiente y exigir la reparación de los daños causados.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-401 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

Autorresponsabilidad de las partes

60. Una de las exigencias que se hace a los accionantes es demostrar o lo que es igual, probar los supuestos que sustentan su acción, es decir que deben acreditar con los medios de prueba idóneos si están siendo vulnerados sus derechos colectivos y en qué forma. Lo que se ha denominado principio de autorresponsabilidad de las partes, sobre el que se ha pronunciado el Consejo de Estado de la siguiente forma:

“(...) En esta oportunidad reitera la Sala la importancia de cumplir por parte de los actores con la carga de demostrar válidamente los supuestos de hecho que motivan sus demandas. En efecto, a la luz del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, le corresponde al demandante acreditar y probar los hechos, acciones y omisiones que en su criterio, constituyen la amenaza o la trasgresión de los derechos e intereses colectivos invocados. En ese sentido, se entiende que el actor popular no debe limitarse a señalar la presunta vulneración de derechos e intereses colectivos con la enunciación de determinados hechos, pues está a su cargo demostrar los supuestos fácticos indicados en la demanda.”¹⁶

No obstante, resulta forzoso resaltar que el decreto oficioso de pruebas lo que pretende es complementar el acervo probatorio mas no producirlo en su integridad, pues como ya se señaló, es el actor quien deben soportar la carga de demostrar de los hechos u omisiones que a su juicio representan la amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuya protección se busca.”¹⁷(...)” (Subraya fuera de texto).

61. En razón a lo anterior y para que la acción popular resulte ser el medio constitucionalmente efectivo para la protección de los derechos colectivos, no debe ejercerse de forma inconsciente, ni desmedida y mucho menos caprichosa, ya que justamente la acción popular es la expresión máxima de solidaridad en acciones legales y constitucionales, pues la misma no debe propender principalmente por el interés de un individuo sino por el de toda una comunidad, que en realidad se ve amenazada por la vulneración o transgresión de sus derechos al vivir en una colectividad, es así, que el órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo se ha referido a ello conjugándolo con el deber probatorio que asiste a quienes acuden a la defensa de sus derechos, manifestando que:

“(...) la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba.”¹⁸(...)”

62. Debe reiterarse que para el Despacho resulta claro que corresponde a los actores populares la demostración de la real vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invocan y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, de tal manera que si, en ejercicio de la misma, no cumplen con la carga probatoria que les impone de manera expresa el Art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera. Exp. A.P-1499 de 2005.

De las pruebas allegadas al proceso.

- Reclamación presentada el día 20 de marzo de 2013 ante la entidad demandada en donde se solicita la pavimentación de las Calles 9 y 10 entre Carrera 35 y 36. (f. 14 ad. 01)
- Reclamación presentada el día 30 de septiembre de 2014 ante la entidad demandada en donde se solicita la intervención de las vías ubicadas entre las carreras 38 a 40 y calle 10 del MUNICIPIO DE DUITAMA. (f. 15 a 17 ad. 01)
- Oficio S.I.1040 -1754 -014 del 14 de octubre de 2014 por medio del cual se dio respuesta a la petición presentada el día 30 de septiembre de 2014 indicando que, en la vía Carrera 35 entre calles 11 y 13 y la carrera 38 entre 9 y 11 se evidencio que requieren de recuperación a nivel de parcheo y se incluirán dentro de las necesidades a ejecutar pro ese método. En cuanto a la Carrera 38 entre calles 11 y 13 se evidenció que se incluirá dentro de las necesidades de pavimentación, sujeta disponibilidad de recurso, impacto por movilidad y visto bueno de la Ordenadora del Gasto. (f. 117 y 118 ad. 07)
- Reclamación presentada ante la entidad demandada el día 1 de mayo de 2016 en donde se solicita el arreglo de las vías ubicadas en el barrio la esperanza del Municipio de Duitama, carrera 37 entre calles 10 y 13. (f. 21 ad. 01)
- Oficio SI-1040-0795 -2016 del 14 de junio de 2016 por medio de la cual, al parecer, se emitió respuesta a una de las peticiones enunciadas indicando que, en lo relacionado con la Carrera 37 entre calles 10 y 13 del barrio la Esperanza del MUNICIPIO DE DUITAMA se evidencia que tal tramo vial sería incluido dentro del listado necesidad de parcheo y/o pavimentación a priorizar, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y directrices de la administración. (f. 121 ad. 07)
- Reclamación presentada el día 29 de julio de 2016 ante la entidad demandada en donde se solita la pavimentación de las vías comprendidas entre las calle 9 y 10 entre carreras 35 a 37 , calle 12 entre carreras 36 y 37, transversal 36 entre calle 12 y 13 , carrera 37 entre calle 9 a 13, calle 13 entre carreras 36 a 38 y carrera 38. (f. 23 a 24 ad. 01)
- Oficio SI-1040-980-2016 del 16 de agosto de 2016 por medio del cual se dio respuesta a la petición presentada el día 29 de julio de 2016 indicando que una vez realizada una vista técnica dentro de las vías solicitadas se concluyó que, es necesario realizar el mantenimiento vía respectivo. (f. 124 a 125 ad. 07)
- Acta de inspección 020 del 11 de agosto de 2016 por medio de la cual se señala que es necesario realizar el mantenimiento vial respetivo dentro de las Calles 9 a la 15 entre carreras 37 y 42. (f. 27 a 29 ad. 01)
- Reclamación presentada el día 3 de abril de 2018 ante la entidad demandada en donde se solicita el reparcho de unas vías ubicadas dentro del MUNICIPIO DE DUITAMA correspondientes a Avenida de las Américas carrera 38 entre calles 9, 10, 11, 12, Avenida de las Américas entre Calles 9 y 10 y calle 13 entre carrera 37 a 38. (F. 30 AD. 01)
- Reclamación presentada el día 14 de enero de 2019 ante la entidad demandada por medio de la cual se solicita el reparcho de las vías correspondientes a Avenida de las Américas carrera 38 entre calles 9 y

- 10, Avenida de las Américas carrera 37 entre calles 9 y 10, calle 13 entre carreras 37 a 38, calles 9 y 10 entre carreras 35 a 37. (f. 31 a 32 ad 01)
- Registro Fotográfico Calle 9 entre Carreras 35 a 37. (f. 39 a 49)
 - Diagnostico vías analizadas realizado por el MUNICIPIO DE DUITAMA para la presente acción popular. (f. 188 a 223 ad. 13)
 - Oficio STT-1060.41-0555-2021 del 10 de junio de 2021 proferido por la secretaria de Transito y Transporte de Duitama en donde consta el número de accidentes de tránsito ocurridos entre las calles 9A a la 15 entre carreras 35 a 42 del municipio de Duitama con las respectivas hipótesis de accidentes, entre el año 2014 a la expedición del mismo. (f. 224 a 227 ad.13)
 - Oficio SI-1040-953-2021 del 8 de noviembre de 2021 proferido por el secretario de infraestructura del MUNICIPIO DE DUITAMA en donde se informan las afectaciones que tienen las vías sobre las cuales se reclama en la presente demanda. (f. 325 a 329 ad. 28)
 - Oficio SI-1040-228-2022 del 9 de marzo de 2022 proferido por el secretario de infraestructura del MUNICIPIO DE DUITAMA informa sobre el avance intervención de las obras en las vías reclamadas dentro de la presente acción popular. (f. 330 a 332 ad. 28)
 - Oficio 1010-034-22 del 18 de marzo de 2022 por medio del cual EMPODUTAMA S.A. E.S.P el estado actual de las redes de acueducto en algunas de las vías objeto de reclamo. (f. 360 ad. 36)
 - Certificación existencia de redes de acueducto y alcantarillado No, 36307 del 8 de noviembre de 2021, proferida por EMPODUTAMA S.A. E.S.P (f. 363 ad. 38)
 - Certificación dentro de la cual se indica si se en la Calle 9 entre carreras 35 y 38 y Calle 10 entre carreras 36 y 37A se han realizado manteamiento a red actualmente instalada. (f. 366 ad. 37)
 - Oficio SI-1040-356-2022 del 7 de abril de 2022 proferido por el secretario de infraestructura del MUNICIPIO DE DUITAMA dentro del cual informa sobre el avance intervención de las obras en las vías reclamadas dentro de la presente acción popular. (f. 371 a 375 ad. 39)
 - Contratos de Suministro Nos. CDS-20210005 y CDS-20210006 por medio de los cuales se contrató el suministro de mezcla asfáltica en caliente para el mantenimiento y mejoramiento de la malla vial del municipio de Duitama. (f. 376 a 387 ad. 39)

Caso Concreto

63. Mediante el ejercicio de esta acción, en síntesis se pretende la protección de los derechos colectivos relacionados con la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad y a un ambiente sano, por cuanto en sentir de los accionantes, las vías correspondientes a la calle 9 entre carreras 35 a 38, la calle 10 entre carreras 36 a 37A, la carrera 35 entre calles 9 y 19 y la calle 11 entre carreras 35 a 37^a se encuentran en deterioro y no se les ha realizado pavimentación o re parcheo que permita su utilización en condiciones de seguridad.

64. En este punto, debe reiterarse que, conforme a lo dispuesto en el art. 9º de la Ley 472 de 1998, la procedencia de la acción popular está determinada por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares que hayan violado, o amenacen violar, derechos e intereses colectivos. De tal manera que en el proceso debe estar

plenamente acreditada esa acción u omisión. En caso de que ello no sea así, las pretensiones no están llamadas a prosperar.

65. De manera que para declarar el amparo de los derechos o intereses colectivos que es el objeto de toda acción popular, se requiere la demostración de su violación o amenaza real y actual de éstos, pues cuando se trata de proteger algún derecho colectivo se deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para que cesen los efectos de la vulneración con mayor razón cuando uno de los fines principales del Estado es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Carta Política.

De la afectación al derecho a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad

66. Como se expresó con anterioridad, la afectación de este derecho se manifiesta en la trasgresión de otros derechos colectivos como la libre circulación y tránsito por el territorio nacional, al uso y goce de los bienes de uso público, a la seguridad alimentaria, al desarrollo económico y el progreso social, de acceso al servicio de transporte público, así como a la seguridad pública, la vida e integridad de los asociados. Es decir que, para tener por lesionado el mismo, es necesario verificar si las actuaciones de la autoridad demandada, en alguna medida, han incumplido con las obligaciones que de manera directa o indirecta puedan perturbar el ejercicio de tales derechos.

67. Así, se observa que, desde la Constitución Política, los municipios están en la obligación mantener en buen estado la malla vial que se encuentra bajo su cuidado. Lo anterior encuentra sustento en lo establecido por los artículos 311 y 315 de la norma ibidem, de acuerdo con los cuales, les corresponde prestar los servicios públicos determinados por la ley y construir las obras que demande el progreso local.

68. En concordancia con lo anterior, resulta de gran importancia hacer alusión a la normativa que sobre el tema de la construcción y conservación de la infraestructura vial se ha expedido.

69. Es así que, en el artículo 61 del Decreto 77 de 1987 se estableció:

*“Artículo 61. A partir de la vigencia del presente Decreto, **la función de adecuar terrenos con infraestructura vial** y de servicios públicos y comunales **corresponde a los municipios** y al Distrito Especial de Bogotá. Lo anterior sin perjuicio de las actividades que otras entidades e incluso personas privadas realicen en concordancia con las normas municipales o distritales.”*

70. A su vez, los artículos 17, 19 y 20 de la Ley 105 de 1992 prescribe:

*“ARTÍCULO 17. INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DISTRITAL Y MUNICIPAL DE TRANSPORTE. **Hace parte de la infraestructura distrital municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del municipio,** las instalaciones portuarias fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, de acuerdo con la participación que tengan los municipios en las sociedades portuarias y aeroportuarias, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos.*

(...)

ARTÍCULO 19. CONSTITUCIÓN Y CONSERVACIÓN. *Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley.*

ARTÍCULO 20. PLANEACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE PRIORIDADES DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE. *Corresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del orden nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a las entidades territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción.*

Para estos efectos, la Nación y las entidades territoriales harán las apropiaciones presupuestales con recursos propios y con aquellos que determine esta Ley.
 (Destaca el Despacho)

71. Igualmente, en el numeral 76.4. del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 se establece:

“ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. *Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:*

(...)

76.4. En materia de transporte

76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.

Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

76.4.2. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables. (Destaca el Despacho)

72. De acuerdo con la normatividad anteriormente mencionada, es claro que, las entidades territoriales -para el presente caso el MUNICIPIO DE DUITAMA- están en la obligación de planificar, ejecutar, construir, administrar, mantener, mejorar y rehabilitar si es del caso la infraestructura vial que está comprendida dentro de su territorio y que es de su propiedad. De lo contrario, el derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad se vería en estado de amenaza o vulneración con respecto a la colectividad de usuarios de las mismas.

73. Esto, pues tal incumplimiento en sus obligaciones, trunca el ejercicio de derechos como libre circulación y tránsito, así como el uso y goce de los bienes de uso público, al desarrollo económico, al progreso social y a la vida e integridad de los usuarios de las mismas.

74. Por tanto, para determinar la violación del mencionado derecho colectivo, por parte del MUNICIPIO DE DUITAMA, es necesario verificar si, en efecto, esa entidad territorial incumplió con sus obligaciones constitucionales y legales de conservar administrar, mantener, mejorar y rehabilitar si es del caso la infraestructura vial de su propiedad, particularmente aquella que se describe en la demanda y que dio origen al proceso de la referencia.

75. Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que, de la lectura del Oficio S.I.1040 -1754 -014 del 14 de octubre de 2014¹⁹, Oficio SI-1040-0795 -2016 del 14 de junio de 2016²⁰, Oficio SI-1040-980-2016 del 16 de agosto de 2016²¹, Acta de inspección 020 del 11 de agosto de 2016²² Diagnostico vías analizadas realizado por el MUNICIPIO DE DUITAMA²³, es posible determinar que, desde el año 2014 el MUNICIPIO DE DUITAMA reconoce la necesidad de realizar recuperación a nivel de re parcheo y pavimentación de la vías objeto de la demanda y que se encuentran ubicadas dentro de la zona urbana de la entidad territorial, limitándose a indicar que las mismas serían incluidas dentro de los listados de necesidades a priorizar de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

76. En ese sentido, *prima facie*, es evidente que el derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad está siendo vulnerado por MUNICIPIO DE DUITAMA toda vez que, las vías sobre las cuales se reclama su reparación no se encuentran en un estado óptimo para su tránsito, impidiendo así, la libre circulación a través de las mismas, y por ende su debido uso público.

77. Inclusive, lo anterior adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que, el mismo municipio asegura que, algunas de las vías sobre las cuales se sustenta la demanda que dio origen al presente debate, se encuentran en un nivel de deterioro medio y alto, como es el caso de la Calle 10 entre carrera 35 a carrera 42 y la calle 9A entré carrera 35 y carrera 39, respectivamente.

78. Al respecto, cabe traer a colación lo dicho por el Consejo de Estado, quien en un asunto de similar contorno fáctico al actual precisó:

*“Adicionalmente, el artículo 311 de la Constitución, preceptúa que «[a]l municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, **construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover (...) el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes**».*

*Un entendimiento sistemático de las citadas disposiciones superiores, y de lo dispuesto en el acápite XII.3.1. de esta providencia, permite concluir que las citadas autoridades **infringieron el deber de promover y ordenar el desarrollo armónico de su territorio de forma coherente²⁴, para garantizar con ello el mantenimiento de la infraestructura vial, la prestación adecuada de los servicios públicos y la productividad y competitividad de la región.***

(...)

*1. En sentir de la Sala, el INVIAS, la Gobernación de Risaralda, el municipio de Pueblo Rico y la empresa de servicios públicos demandada desatendieron **el “deber del Estado***

¹⁹f. 117 y 118 ad. 07

²⁰f. 121 ad. 07

²¹f. 124 a 125 ad. 07

²²f. 27 a 29 ad. 01

²³f. 188 a 223 ad. 13

²⁴ *Ibíd.*, “ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común²⁵, cuando escusaron su inactividad en el actuar de las demás entidades.”²⁶

79. Pese a lo anterior, de conformidad con el material probatorio obrante dentro del expediente debe precisarse que dentro del presente asunto es necesario dar aplicación parcial a la figura del hecho superado con base en lo siguiente:

80. Mediante Oficio SI-1040-356-2022 del 7 de abril de 2022 proferido por el secretario de infraestructura del MUNICIPIO DE DUITAMA (f. 371 a 375 ad. 39) se indica que en la Carrera 35 entre calle 9 -10 se realizó el suministro de 53m³ de mezcla asfáltica en las partes de la vía que se encontraban deterioradas.

81. Igualmente se certifica que, en la Calle 11 entre carrera 35 - 37 se realizaron actividades de cajeo, imprimación y posterior aplicación de mezcla asfáltica en caliente.

82. La anterior información fue corroborada por la parte demandante, quien en sus alegatos de conclusión manifestó *“Las actividades que se llevaron a cabo por parte de la administración municipal fueron el Re parcheo de algunos huecos que se encontraban en el Barrio la Esperanza en la carrera 35 entre calle 9 a 13, calles 13, 12, 11, del mencionado sector.”*²⁷

83. Para corroborar lo anterior, se observa que la administración también celebró los contratos de suministro Nos. CDS-20210005 y CDS-20210006 cuyo objeto era suministro de mezcla asfáltica en caliente para el mantenimiento y mejoramiento de la malla vial del municipio de Duitama, los cuales dan cuenta de la actitud de la administración municipal en aras de terminar con la situación que generó la amenaza o vulneración del derecho colectivo mencionado. (f. 376 a 387 ad. 39)

84. Al respecto, resulta de gran importancia traer a colación lo que, sobre la aplicación de la figura del hecho superado en materia de la acción popular, el Consejo de Estado ha considerado:

*“El Consejo de Estado ha adoptado idéntico criterio para **evaluar si el fenómeno de carencia actual de objeto se ha presentado o no en el curso de una acción popular.** En reciente sentencia, la Sección Primera de esta Corporación reiteró la jurisprudencia sentada desde 2003, según la cual **este tiene lugar ante las siguientes dos circunstancias: i) la primera de ellas, cuandoquiera que se ha superado la afectación de los derechos e intereses colectivos y no es procedente ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior, por no ser ya necesario; o ii) cuando acaece un daño consumado y no es posible acudir a la restitución. Cuando tales supuestos se presentan, la orden judicial sería inocua, por lo cual deben denegarse las pretensiones.**”*²⁸ (Destaca el Despacho)

85. De acuerdo con esa jurisprudencia, y con el material probatorio mencionado, es evidente la ocurrencia de lo presupuestos necesarios para declarar la ocurrencia del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, en lo que corresponde al mejoramiento de las vías correspondientes a las Carrera 35 entre

²⁵ Artículo 82 superior

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 66001-23-33-000-2017-00446-01(AP)

²⁷ F. 403 ad. 43

²⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO. Bogotá, D. C., cuatro (4) de septiembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU

calle 9 -10, Calle 11 entre carrera 35 -37 toda vez que, la afectación del derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad ha sido superada dentro del trámite de la presente acción popular.

86. Es así que, al haber el MUNICIPIO DE DUITAMA, procedido a realizar el suministro de 53m³ de mezcla asfáltica sobre las mencionadas vías que se encontraban deterioradas y al cajeo, imprimación y posterior aplicación de mezcla asfáltica en caliente cesó, parcialmente, el quebrantamiento del derecho colectivo enunciado.

87. Lo anterior adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que, dadas las características de las pretensiones de la demanda no es procedente ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior, pues la trasgresión del derecho colectivo se derivaba precisamente de la conducta omisiva de parte de la administración municipal en este tipo de asuntos, sobre la cual, como se vio, en los tramos señalados, ya fue objeto de medidas, claras y efectivas por parte de la autoridad administrativa y en ese sentido, la afectación es inexistente.

88. En conclusión, en lo que atañe a al mejoramiento de las vías correspondientes a las Carrera 35 entre calle 9 -10 y Calle 11 entre carrera 35 -37 deberá declararse que operó el hecho superado y de esta manera será declarado por el Despacho.

89. Ahora bien, en lo que corresponde a la Calle 10 entre carreras 36 a 37A y Carrera 37 entre calles 9-11, en el oficio antedicho, indica el MUNICIPIO DE DUITAMA que *“Se realiza la excavación para realizar un mejoramiento subrasante, donde utilizan material granular grueso (pedraplén), adicional a esto se realiza una capa de 15cm de base, sin embargo, por la temporada de lluvia no se ha podido realizar el suministro y compactación de la mezcla caliente”*.

90. De acuerdo con lo anterior, y como quiera que, el MUNICIPIO DE DUITAMA allegó copia de los Contratos de Suministro Nos. CDS-20210005 y CDS-20210006 cuyo objeto es el suministro de material granular para el mejoramiento vial en algunos sectores del municipio y realizar el suministro de mezcla asfáltica en caliente para el mantenimiento y mejoramiento de la malla vial del municipio y como quiera que, en efecto, en la Calle 10 entre carreras 36 a 37A y Carrera 37 entre calles 9-11 se han iniciado algunas de las obras requeridas para cesar la vulneración del derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, podría pensarse que, en el presente asunto se configuró un hecho superado. (f. 376 a 387 ad. 39)

91. No obstante, a diferencia de lo enunciado líneas atrás en esta decisión con relación a otras vías, no es posible llegar a tal conclusión porque, si bien, se encuentra probado que las obras requeridas ya se iniciaron, ello en modo alguno resulta suficiente. En efecto en sentir de esta judicatura resulta necesario que la situación concreta que mantiene al derecho colectivo ya referido en estado de amenaza o vulneración y cuya protección se busca con el presente amparo sea superada, la cual consistiría en que el presente caso, las vías últimas a que se hace alusión, sean efectivamente objeto medidas de mantenimiento y rehabilitación de la capa asfáltica, permitiendo con ello no solo su uso y goce público de manera libre y continua, sino garantizando principalmente la seguridad de la totalidad de usuarios de las mismas, garantizando sin duda de paso la calidad de vida de los ciudadanos.

92. Al respecto, en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2018 el Consejo de Estado indicó:

*“Es por lo anterior, que la Sala **unifica la jurisprudencia** en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:*

*i) Aun en aquellos casos en que **el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.**”²⁹ (Destaca el Despacho)*

93. Considerando lo anterior, es evidente que, dentro del presente asunto no ha cesado la vulneración de los derechos colectivos alegada con referencia a las últimas vías (Calle 10 entre carreras 36 a 37A y Carrera 37 entre calles 9-11 del Barrio la Esperanza). Esto, pues la misma demandada manifiesta que, las obras -*suministro y compactación de la mezcla caliente*- no han podido terminarse en razón a la temporada de lluvias que vive el municipio.

94. Quiere decir que, aunque ya se dio inicio a algunas obras encaminadas seguramente a la superación de la situación de apremio, en todo caso al no haberse terminado las mismas, es claro que el derecho colectivo aludido no ha sido satisfecho y por el contrario, sigue en estado de vulneración o amenaza en perjuicio de los asociados como se ha venido explicado dentro de la presente sentencia.

95. Lo anterior, adquiere mayor importancia si se tiene cuenta lo dicho por la parte demandante en sus alegatos de conclusión, en donde manifestó que si bien, es cierto que se realizó el levantamiento del pavimento antiguo y se ejecutaron otras tareas, los trabajos se detuvieron *“ocasionado nuevas problemáticas a los vecinos del sector, quienes no pueden sacar los vehículos de sus casas, porque dejaron el ingreso a las viviendas sin acceso, y aquellos vecinos que pudieron sacar sus vehículos deben dejarlos en las calles aledañas exponiéndose al hurto, al daño de estos por quedar expuestos a la intemperie o teniendo que pagar parqueadero desde hace más de un mes por la problemática que se presenta, debido a que no se puede ingresar a las casas como se muestra esto debido a que los andenes están muy altos y los vehículos pueden sufrir daños, y el material utilizado es muy resbaloso (...)”*.

96. De la lectura anterior, es evidente que, independientemente de si las razones alegadas por el MUNICIPIO DE DUITAMA, son justificadas o no, la vulneración del derecho colectivo aun no ha cesado particularmente por las actuales condiciones de las vías y en esa medida, no es posible declararse la existencia del fenómeno jurídico de la carencia de objeto por hecho superado.

97. Por el contrario, se reafirma la trasgresión al derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, de los habitantes del Municipio de Duitama, pues aunque en la actualidad no parece obedecer a la negligencia de la demandada, lo cierto es que, se sigue afectado a la

²⁹ Ibidem

comunidad de usuarios de las vías a quienes, incluso se les desmejoraron las condiciones en que vivían con anterioridad a la presentación de la presente acción popular.

98. Por consiguiente, en lo que refiere a la Calle 10 entre carreras 36 a 37A y Carrera 37 entre calles 9-11 es evidente que la vulneración del derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad se mantiene y en esa medida, será necesario acceder a las pretensiones de la demanda y ordenar a la entidad accionada que proceda adoptar las medidas del caso y que resulten necesarias para culminar el contrato que se encuentra ya adjudicado, con el propósito de que se ejecuten las obras viales en las vías mencionadas o en su defecto, se materialicen las medidas necesarias para complementar las obras que ya fueron iniciadas.

99. Lo anterior para efectos se insiste de salvaguardar los derechos de las personas, especialmente el de la seguridad; permitir el traslado de personas, bienes y servicios; facilitar el acceso e integración de las diferentes zonas de la ciudad y) propender por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

100. Ahora bien, en lo que tiene que ver con la recuperación y pavimentación de las vías ubicadas en la Calle 9 entre carrera 35 a 38 refiere el MUNICIPIO DE DUITAMA que, efectivamente, dicho tramo vial requiere de mejoramiento de la estructura, sin embargo, indica que, es posible se genere una falla en la red de alcantarillado debido a que la misma está fabricada en cemento y podría verse afectada por la vibración de los equipos para pavimentación. Así, concluye que, la intervención en la misma está sujeta al mejoramiento de la red de alcantarillado. (f. 372 ad. 39)

101. Ese argumento, se encuentra respaldado por EMPODUITAMA S.A E.S.P quien mediante oficio 1010-034 -22 del 18 de marzo de 2022 (f. 360 ad. 36) indica que en el tramo vial mencionado se cuenta con una red de alcantarillado de 24” para la cual se debe realizar reposición ya que está construida en tubería de concreto y ya cumplió su vida útil, y a pesar de ello, la entidad no tiene contemplado intervenir dicho sector. (f. 366 ad. 37)

102. Teniendo en cuenta lo anterior, para esta instancia es claro que, el municipio mantiene vigente la conducta omisiva que trasgrede el derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad y perjudica a los usuarios de la vía en mención.

103. Aún más grave se contempla la situación si se observa que, desde el año 2013 la colectividad ha venido solicitado su intervención para el arreglo, adecuación y pavimentación de la vía.

104. Es por ello que, tal trasgresión al derecho colectivo no puede pasar desapercibida por el Despacho, motivo por el cual y sin que ello implique el desconocimiento del principio de congruencia a que alude el art. 282 del C. G. del P., según el cual, debe existir coherencia entre la petición formulada por el actor y la decisión adoptada por el juez y que tiene un alcance menos restringido en relación con la Acción Popular ³⁰, entre otras cosas, porque al ser una acción de naturaleza constitucional, desborda el límite del interés particular, para perseguir la protección

³⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA sentencia de 16de mayo de 20007, Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ, Radicación número: 25000-23-25-000-2003-01252-02.

integral de un derecho de rango superior y de interés general para la colectividad, se ordenara en aplicación también de la facultad prevista por el art. 34³¹ de la Ley 472 de 1998, al municipio demandado que en cumplimiento del deber de colaboración armónica de las entidades involucradas en la prestación de servicios públicos, como fines del Estado Social de Derecho en el cual se erige nuestro país, y como quiera que dentro del ámbito de su competencia como controlador y garante de la prestación indirecta del servicio de alcantarillado, el Municipio debe acompañar a EMPODUITAMA E.S.P., en la formulación de estrategias tendientes a la atención de la problemática que presenta la red de alcantarillado, que incluso como lo afirma la prestadora del servicio ya cumplió su vida útil, y por demás decirlo hace parte de la problemática que se presenta en la vía delimitada en esta punto de la sentencia, en la medida que se ha convertido en una de las excusas para no hacer la intervención vial.

105. Al respecto vale la pena traer a colación lo dicho por el Consejo de Estado al referirse al deber de colaboración armónica de las entidades involucradas en la prestación de servicios públicos:

“Por lo anterior, y en atención al deber de colaboración armónica de las entidades involucradas en la prestación de servicios públicos, como fines del Estado Social de Derecho en el cual se erige nuestro país, es procedente para la Sala confirmar la orden emitida por el Juzgador de Primera Instancia, en cuanto que, dentro del ámbito de su competencia como controlador y garante de la prestación indirecta del servicio de alcantarillado, el Municipio debe acompañar a la Empresa en la formulación de estrategias tendientes a la atención de la problemática que sobre este servicio se presenta en el área delimitada en la sentencia objeto del recurso [...]”³² (Resaltado fuera del texto original)

106. Razones más que suficientes para ordenar al Municipio de Duitama que realice como controlador del servicio público de alcantarillado, las concertaciones que resulten necesarias ante EMPODUITAMA E.S.P., para que, dentro de un plazo razonable, se proceda a la reposición de la red en dicho tramo, para así proceder ejecutar las actividades de planificación, ejecución, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación correspondientes de la vía en la direcciones ya anotadas (Calle 9 entre carreras 35 a 38), en procura de terminar con la vulneración y amenaza a los derecho colectivos a los que ya se ha hecho referencia.

107. Con base en las consideraciones anteriores, se ordenará al MUNICIPIO DE DUITAMA que en un término no mayor a cinco (5) meses, proceda a adoptar las medidas necesarias para culminar el contrato que encuentra asignado, con la finalidad realizar y culminar las obras viales en la Calle 10 entre carreras 36 a 37A y Carrera 37 entre calles 9-11 del Barrio la Esperanza o en su defecto, se materialicen las medidas pertinentes para completar las obras que ya fueron iniciadas en las vías mencionadas.

108. Igualmente, se ordenará al MUNICIPIO DE DUITAMA en aplicación del deber de colaboración armónica proceda a realizar las concertaciones, reuniones, acuerdos necesarios, ante EMPODUITAMA S.A. E.S.P, para que el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia se realicen

³¹ Que abre la posibilidad al juez constitucional, de ampliar o superar la causa petendi, mediante fallos extra y ultra petita, siempre que, con ello se garantice la protección real del derecho vulnerado

³² Consejo de estado, Sección Primera, Sentencia del 9 de mayo de 2019, MP. Dr Oswaldo Giraldo López, Exp. 17001-23-00-000-2011-00613-01(AP)

los tramites presupuestales pertinentes tendientes a que se trasladen y/o adicione recursos con el fin de llevar a cabo las obras de reposición de alcantarillado, en la vía Calle 9 entre carrera 35 a 38, de forma tal que permita posteriormente y en un termino no mayor a tres (3) meses adelantar el proceso pre-contractual y contractual tendiente a seleccionar el contratista que adelante las obras necesarias de rehabilitación y el suministro de mezcla asfáltica en caliente para el mantenimiento y mejoramiento de la malla vial el sector enunciado. Vencido el plazo anterior y en el plazo máximo de tres (3) meses se culminará la ejecución de la obra.

109. Finalmente, y dado que, el análisis del fondo ha sido cobijado en su totalidad por el derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, no observa el Despacho que las actuaciones de la demandada hayan vulnerado el derecho colectivo al ambiente sano toda vez que no se observó que el asunto objeto de estudio estuviera relacionado con el manejo, aprovechamiento de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica, el desarrollo sostenible y la calidad de vida del hombre, entendido como parte integrante de ese mundo natural, entre otros.

110. Por este motivo, no se considera trasgredido tal derecho y en ese entendido, es evidente que no requiere mayor análisis para llegar a tal conclusión.

De la condena en costas.

111. En lo que refiere a las acciones populares el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 regula el tema de las costas en los siguientes términos:

“ARTICULO 38. COSTAS. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.”

112. Concomitante con lo anterior, el artículo 365 del C.G.P. señala las reglas bajo las cuales se debe sujetar la condena en costas.

113. Sin embargo, a más de las disposiciones normativas antes referidas, debe tenerse en cuenta respecto de este punto, que el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 6 de agosto de 2019, entre otras cosas, estableció las siguientes reglas de unificación, fijando las siguientes reglas en lo que respecta a las costas en acciones populares:

“163. El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorporando el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

164. Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y

agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

165. En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación.

166. Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

(...)

169. Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el fallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto.

170. Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.” (Subrayado fuera del texto original).³³(subrayado fuera de texto)

114. Ahora bien, el artículo 271 del CPACA le confirió expresamente la facultad de unificar la jurisprudencia al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, como órgano de cierre de la jurisdicción, en aquellos asuntos que por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver divergencias en su interpretación. A paso que el artículo 10 *ibídem*³⁴ señaló que las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, constituyen precedente obligatorio para las autoridades, norma que debe entenderse, que también para los jueces administrativos del país.

115. Bajo los anteriores postulados, este Despacho dará aplicación a los parámetros que estableció la sentencia de unificación ya citada, que aplica para el caso de autos.

116. En el caso sub examine, el Despacho advierte que la parte demandante presentó la demanda sin la necesidad e conferir poder a un profesional del derecho, es decir en nombre propio, no se encuentra demostrado que se hubiese practicado

³³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, Consejera Ponente Dra ROCÍO ARAUJO OÑATE, Exp. 15001-3333-007-2017-00036-01

³⁴ Artículos 10: (...) Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas

alguna prueba cuyos gastos hubieren estado a cargo de la parte actora, no se evidenció un actuar temerario o de mala fe por parte de la entidad accionada, igualmente, tampoco se observa que la parte actora haya incurrido en gastos por la publicación del auto admisorio de la demanda conforme se ordenó mediante providencia del 25 de mayo de 2021³⁵, motivo por el cual, sumado a que no se accedió a la totalidad de las pretensiones, en aplicación de lo previsto por el numeral 5º del art. 365 del C.g. del P., no hay lugar a condenar en costas a la entidad demandada.

117. En este punto es importante precisar que el hecho de haya ocurrido el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado en una de las pretensiones de la demanda -como se explicó en esta sentencia- permite concluir que las pretensiones de la demanda prosperaron de manera parcial y en ese entendido no hay lugar a condenar en costas.

118. Al respecto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, en un caso de similar contorno fáctico al presente refirió lo siguiente:

“58. Encuentra la Sala que de conformidad con el numeral 5º del artículo 365 del C.G.P. en aquellos eventos en que las pretensiones de la demanda prosperen parcialmente, el juez está facultado para abstenerse de condenar en costas, y por tanto, como quiera que en el presente asunto, en efecto, la prosperidad de las pretensiones fue parcial, se considera que, contrario a lo considerado por el apelante Actor Popular, no era imperativo para el fallador de primera instancia condenar en costas a la accionada.”³⁶
 (Destaca el Despacho)

119. En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Duitama, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. Declarar infundadas la excepción denominada “INDEBIDO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD”, propuesta por la accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO. DECLARAR la carencia actual de objeto por presentarse un hecho superado, frente a la acción popular presentada por la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO LA ESPERANZA en contra de MUNICIPIO DE DUITAMA, en lo relacionado con el mejoramiento, adecuación y pavimentación de las vías ubicadas dentro del MUNICIPIO DE DUITAMA correspondientes a la Carrera 35 entre calle 9 -10 y Calle 11 entre carrera 35 -37, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. SEGUNDO: Declarar que el MUNICIPIO DE DUITAMA, es responsable de la amenaza y vulneración del derecho colectivo a la infraestructura pública vial o de transporte terrestre en condiciones de seguridad, en lo relacionado con su deber de mantener la infraestructura vial de la Calle 10 entre carreras 36 a 37A y Carrera 37 entre calles 9-11 y la Calle 9 entre carrera 35 a 38, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO. Ordenar al MUNICIPIO DE DUITAMA, para que, por intermedio de su Representante Legal, en un en un término no mayor a cinco (5) meses, proceda a adoptar las medidas necesarias para culminar el contrato que encuentra asignado, con la finalidad

³⁵ Fls. 162 archivo 5

³⁶ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA. SALA DE DECISION No. 6. MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS. Tunja, 26 de mayo de 2022. RADICADO: 150013333009 201900216 00

realizar y culminar las obras viales en la Calle 10 entre carreras 36 a 37A y Carrera 37 entre calles 9-11 del Barrio la Esperanza o en su defecto, se materialicen las medidas pertinentes para completar las obras que ya fueron iniciadas en las vías mencionadas.

QUINTO. Ordenar al MUNICIPIO DE DUITAMA en aplicación del deber de colaboración armónica proceda a realizar las concertaciones, reuniones, acuerdos necesarios, ante EMPODUITAMA S.A. E.S.P para que en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, se realicen los tramites presupuestales pertinentes tendientes a que se trasladen y/o adicionen recursos con el fin de llevar a cabo las obras de reposición de alcantarillado, en la via Calle 9 entre carrera 35 a 38, de forma tal que permita posteriormente y en un término no mayor a tres (3) meses se adelante el proceso pre-contractual y contractual tendiente a seleccionar el contratista que adelante las obras necesarias de rehabilitación y el suministro de mezcla asfáltica en caliente para el mantenimiento y mejoramiento de la malla vial el sector enunciado. Vencido el plazo anterior y en el plazo máximo de tres (3) meses se culminará la ejecución de la obra.

SEXTO. Surtido lo anterior la entidad accionada deberá rendir un informe a este Juzgado, respecto del cumplimiento de las ordenes impartidas, acompañando para dicho propósito la documentación correspondiente y el registro fotográfico, en donde se aprecie el cumplimiento de lo señalado en los numerales tercero y cuarto.

SÉPTIMO. : Remítase copia de esta providencia al señor Defensor del Pueblo para los fines del art. 80 de la Ley 472 de 1998.

OCTAVO. Sin condena en costas.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, y una vez verificado el cumplimiento de los dispuesto en el numeral 2º de la misma, archívense las diligencias, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

SEXTO: Notifíquese la presente providencia de conformidad con el artículo 203 del CPACA dentro de los 3 días siguientes mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de estado en la forma prevista en el artículo 295 del Código General del Proceso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Firmado electrónicamente SAMAI
NILSON IVÁN JIMÉNEZ LIZARAZO
JUEZ