



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

Duitama, veintitrés (23) de agosto de dos mil veintidós (2022)

MEDIO DE CONTROL: POPULAR

ACCIONANTE: YESID FIGUEROA GARCIA

DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOATÁ

VINCULADO: INVIAS

RADICACIÓN: 152383333003 2021 00086 00

I. MEDIO DE CONTROL

1. Procede el Despacho a proferir decisión de fondo, dentro del proceso de acción popular iniciado por el ciudadano YESID FIGUEROA GARCIA, en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

II. ANTECEDENTES

Pretensiones de la demanda (f. 5-6, arch.dig 01)

2. Pretende el accionante entre otras, previo a los trámites legales:

*“**Ordene** al Municipio de Soata adelante dentro de un término preciso los estudios técnicos especializados, evaluaciones, ensayos y diseños que permitan determinar las obras e intervenciones técnicas de orden estructural que deben adelantarse sobre la vía de orden terciario ubicada desde Apartaderos hasta la vereda Jabonera de su jurisdicción, asignado los recursos para su financiamiento.*

2. **Ordene** al Municipio de Soata lleve a cabo dentro de un término preciso y claro la ejecución total y plena de las obras de intervención estructural, construcción de placa huella, construcción de cunetas y perfilado de las existentes, obra de rocería, mantenimiento de alcantarillas y construcción, intervención de puntos críticos a través de la construcción de muros de contención, gaviones y demás necesarios, intervención de deslizamientos y caídas de la banca, recuperación, mantenimiento y rehabilitación la vía de orden terciario ubicada desde Apartaderos hasta la vereda Jabonera del Municipio de Soata, **en estricta observancia de los resultados de los estudios técnicos que se ejecuten para el efecto, asignando los recursos para su financiación total.**

3. **Ordene** al Municipio de Soata lleve a cabo dentro de un término preciso y claro la ejecución de las obras de mitigación y urgencia sobre la vía de orden terciario ubicada desde Apartaderos hasta la vereda Jabonera del Municipio de Soata, **en estricta observancia de los resultados de los estudios técnicos que se ejecuten para el efecto, asignando los recursos para su financiación total.**

(...).”

Fundamentos fácticos (f. 1- 7, archivo 01_Demanda)

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

4. Aseguró, que entre el conocido sector de “Apartaderos” del Municipio de Soatá- Boyacá se encuentra ubicada la vía de orden terciario, que comunica la localidad con la vereda Jabonera, vía de propiedad del municipio, el cual tiene a cargo su mantenimiento, cuidado e intervención.

5. Precisó que la citada vía terciaria presenta actualmente, diversos tipos de daños, que oscilan en invasión de vegetación sobre la vía, inexistencia o desaparición de cunetas, puntos críticos de derrumbes, caída de la banca, destrucción de la carretera, huecos protuberantes, entre otros, que hacen necesario que el municipio, lleve a cabo la intervención de orden estructural del bien y espacio público de su propiedad.

6. Dijo, que sobre el sector de apartaderos el municipio de Soatá, extrae recebo para la intervención de otras vías de su jurisdicción, sin embargo, no ha ejecutado trabajos de orden preventivo de la vía objeto de la acción popular.

7. Afirmó, que resulta necesario que el municipio, lleve a cabo la intervención de orden estructural de la vía a través de la construcción de placa huella, construcción y mantenimiento de cunetas, rocería, intervención y mitigación de puntos críticos, construcción de alcantarillas y demás que sean útiles para el buen estado de la carretable.

8. Agregó, que el sector cuenta con una amplia población rural, con desarrollo agrícola y económico y la vía es el único acceso para el transporte de alimentos, productos y habitantes.

9. Consideró, que el municipio de Soatá viene omitiendo la asignación de recursos para la ejecución de las obras de intervención preventiva y estructural que demanda el bien y espacio público de su jurisdicción, teniendo en cuenta que, sobre la citada vía, no se ha ejecutado el mantenimiento preventivo y menos las obras de orden estructural que amerita para atender derrumbes, caída de la banca y demás.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

10. Mediante providencia del nueve (09) de julio de 2021, se dispuso admitir la demanda, (f. 55-57, arch.dig. 07), la cual fue debidamente notificada a las partes (f. 59-61, arch.dig. 08).

11. A través de auto de fecha 12 de agosto de 2021, se fijó como fecha para la diligencia de pacto de cumplimiento, para el día 10 de septiembre del mismo año (f. 72-73, arch.dig. 12), audiencia que se realizó en la fecha y hora indicada, la cual se declaró fallida y ordenó pasar el expediente a la etapa probatoria. (f.119- 126 arch.dig. 15-16).

12. Por medio de providencia del 21 de septiembre del año 2021, el Despacho procedió a decretar pruebas del proceso (f.128-130, arch.dig. 18).

13. Mediante auto del 26 de octubre de 2021, el Despacho dispuso vincular de manera oficiosa al INVÍAS, (f.345-346, arch.dig. 26).

14. A través de auto de fecha 25 de noviembre de 2021, en aras de garantizar el debido proceso del vinculado INVÍAS y con el objeto de cumplir con cada una de las etapas procesales previstas en la Ley 472 de 1998 con todas las partes intervinientes, fijó como fecha para la realización de la audiencia de pacto de cumplimiento para el día 15 de diciembre de 2021 (f. 430-431, arch.dig. 39) y teniendo en cuenta que el apoderado del INVÍAS, solicitó el aplazamiento de la audiencia, el Despacho fijó como nueva fecha para la realización de la diligencia, el día 28 de enero de 2022, la cual se realizó en la fecha y hora indicada, declarándose fallida, y ordenó pasar el expediente a la etapa probatoria. (f.458-464, arch.dig. 43-44).

15. Por medio de auto del 4 de febrero de 2022, el Despacho ordenó requerir al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA, para que los profesionales designados por esa entidad para rendir el informe pericial aclararán, complementaran y/o adicionaran el mismo, respecto a los puntos referidos por el actor popular en el escrito o memorial visible a folios 372 a 376 del expediente digital así mismo, se abrió etapa probatoria para el INVÍAS, y se decretó una prueba de oficio (f. 466-467, arch.dig. 46).

16. Teniendo en cuenta que el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ - SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA, no había allegado la respuesta a la información requerida mediante auto del 4 de febrero de 2022 (f. 466-467, arch.dig. 46), el Despacho mediante providencia del 11 de marzo de 2022, ordenó requerir a la Entidad para que enviara de manera inmediata la información solicitada (f. 607-608, arch.dig. 55), exigida nuevamente mediante auto del 29 de abril de 2022 (f. 629- 630, arch.dig. 62).

17. Finalmente, mediante auto del 3 de junio de 2022, se dio traslado para alegar de conclusión (f. 667, arch.dig. 68).

Razones de la Defensa

- MUNICIPIO DE SOATÁ

18. No dio contestación a la demanda, pese a que fue debidamente notificada por el accionante y el Despacho¹ .

- INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS en adelante INVÍAS (f. 377- 411, arch.dig. 32)

19. El INVÍAS, solicitó se denieguen las pretensiones formuladas, argumentado, que no se han vulnerado los derechos invocados por el actor popular, puesto que, el tramo de vía del sector apartaderos de la vereda la Jabonera del municipio de Soatá, se encuentra en condiciones de transitabilidad, que la misma posee placa huella en un tramo, cunetas y alcantarillas, y que las labores que se deben realizar son de mantenimiento rutinario, sin embargo, no se puede decir que por ello se están vulnerando derechos colectivos, ni mucho menos que se impida el desarrollo económico y social, por lo tanto, los mantenimientos y obras que se consideren necesarias se realizarán paulatinamente de acuerdo a planificación y presupuesto que se tenga por la entidad para tal fin.

20. Propuso como medios exceptivos, la ausencia de vulneración por parte del INVÍAS de los derechos invocados, dado que, la Entidad ha cumplido la normatividad, funciones deberes y misión, sobre sobre el tramo de la vía de la red terciaria con coordenadas en el

¹ F. 49-53, arch. Dig. 05; 60-61, arch. dig.08

punto inicial N 6.299639 W 72.679131 y punto final N 6.290123 W 72.650249, resaltando, que se han respetado las disposiciones jurídicas, dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes y usuarios de la vía afectada por los fenómenos naturales existentes en el área en que se localiza el tramo de vía objeto de la presente acción popular, indicando, que el mantenimiento de las infraestructuras viales está inmerso dentro de un conjunto de condiciones que no sólo dependen del cuidado de una infraestructura, sino que en este confluyen otros actores a quienes les asiste la obligación de tomar las medidas preventivas encaminadas a la mitigación y erradicación del riesgo, como ocurre en el presente caso, en el que se hace necesario la práctica de actividades que no están a cargo de la Entidad.

21. El segundo medio exceptivo denominado, sujeción a normas de orden superior, excepción que argumentó, precisando que el INVIAS para la inversión y ejecución de obras se encuentra sometido a las normas de planeación, leyes de presupuesto y estatuto de contratación, así mismo, que para el caso objeto de la presente acción, la inversión debe ser el resultado de un estudio técnico debidamente soportado. Agregó, que se han venido realizando visitas de inspección y seguimiento y que se encuentran al tanto de los estudios que se adelanten en marco de un contrato que se encuentra en ejecución.

Pacto especial de cumplimiento

22. Se adelantó la audiencia especial de pacto de cumplimiento el día 10 de septiembre de 2022² y, en aras de garantizar el debido proceso del vinculado INVIAS, el día 28 de enero de 2022³, se efectuó nuevamente la audiencia especial de pacto de cumplimiento, de conformidad con el artículo 27 de la ley 472 de 1998, las cuales se declararon fallidas en razón a que no existió ánimo de pactar frente a las pretensiones incoadas por el accionante.

Alegatos de conclusión

INVÍAS (f. 680-685, arch.dig. 70)

23. Manifestó, que de acuerdo al material probatorio se demuestra que la vía terciaria objeto del medio de control, está a cargo del INVIAS como lo certificó el Director Territorial de la entidad y que se suscribió el convenio No 2495 de 2019, entre INVIAS y el MUNICIPIO DE SOATA, para el mantenimiento y mejoramiento de vías rurales – programa Colombia Rural, la cual incluye de vía objeto de litis.

24. Afirmó, que de acuerdo con el dictamen realizado por la Secretaría de Infraestructura del Departamento, junto con su complementación, no se evidenciaron derrumbes, hundimientos, pérdidas de banca en el momento de la inspección; igualmente, no se hace necesaria la construcción de una placa huella, no se demostró la existencia de fallas geotécnicas que requirieran algún tipo de obras como muros, gaviones u otro tipo de contención y que la urgencia es media, por cuanto la vía cuenta con buenas condiciones de transitabilidad, agregando, que se hace necesario efectuar labores de rocería por invasión de vegetación en la vía, mantenimiento y limpieza de alcantarillas; mantenimiento vial - perfilado, cuneteo, adición de material de afirmado y apiques para que la estructura vial cuente con una buena capa de afirmado para garantizar buenas condiciones de transitabilidad.

25. Finalmente concluyó, que las pretensiones no están llamadas a prosperar toda vez que, gran parte de lo pretendido en la demanda no se requiere y/o ya se realizó; la urgencia es media y el INVIAS suscribió convenio No 2495 de 2019 con el MUNICIPIO DE SOATA

² F.119- 126 arch.dig. 15-16

³ F.458-464, arch.dig. 43-44

precisamente para el mejoramiento y mantenimiento de las vías rurales con anterioridad a la presentación de la demanda, por lo tanto, compete al ente territorial – Municipio de Soatá el cometido de dicho mejoramiento o mantenimiento.

- **EL ACCIONANTE (f. 686-692, arch.dig.71)**

26. Manifestó, que los convenios interadministrativos celebrados por el Municipio de Soata se llevaron a cabo para la intervención de otras vías de orden terciario de la localidad, empero, como se señaló en los informes técnicos rendidos por personal de la Secretaria de Infraestructura Pública del Departamento de Boyacá, se llevó a cabo la reconfiguración de la vía, no obstante, existen precisas obras de deben acometerse por las entidades responsables de la vía, que hasta la altura no se han ejecutado.

27. . Preciso, que está demostrado que el único acceso para la población de la vereda Jabonera, que oscila en 213 habitantes, es la vía Apartaderos Jabonera, como se indicó en la demanda.

28. Señaló, que se encuentra demostrado únicamente la ejecución de un mantenimiento periódico y preventivo sobre la vía, no obstante, conforme a los informes técnicos es necesario adelantar varias obras para garantizar el buen estado de la vía pública de orden terciario.

29. Dijo, que se encuentra justificada la necesidad de adelantar varias obras sobre la vía terciaria que garantizaran el buen estado y estabilidad de la carretable.

30. Finalmente indicó, que conforme al informe de visita técnica presentado por el municipio de Soatá, se señala que las alcantarillas y cunetas ostentan algunos daños, sin embargo, en contraste con el informe técnico rendido por un tercero, sin interés en las resultados del proceso, se denotó la necesidad de mantenimiento y construcción de estas obras complementarias que son precarias en la vía terciaria.

MUNICIPIO DE SOATÁ.

31. No presentó alegatos de conclusión

- **EL MINISTERIO PÚBLICO:**

32. No rindió concepto.

IV. CONSIDERACIONES

El problema jurídico por resolver.

33. Corresponde en esta oportunidad determinar, si resultan vulnerados o amenazados los derechos e intereses colectivos invocados por el accionante, como consecuencia del presunto estado de afectación que presenta la vía terciaria que comunica del Municipio de Soatá a la vereda la Jabonera de ese mismo Municipio en el sector Apartaderos, situada

dentro de las coordenadas punto inicial de la vía N 6.299639 W 72.679131 y punto final N 6.290123 W 72.650249⁴

34. Previo a resolver el problema jurídico planteado se referirá el Despacho a las excepciones planteadas por el INVIAS (f. 680-685, arch.dig. 70)

35. Propuso las excepciones de “AUSENCIA DE VULNERACIÓN POR PARTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, DE LOS DERECHOS INVOCADOS” y “SUJECCIÓN A NORMAS DE ORDEN SUPERIOR”.

36. Respecto a las anteriores excepciones, planteadas por la vinculada de acuerdo con lo allí esbozado, 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 resulten probados en el proceso⁵, 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

37. 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.

38. 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.

39. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia proferida el 28 de marzo de 2014⁶, explicó lo siguiente: “[...] *Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...] Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial. En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio,*

- ⁴ Coordenadas relacionadas en la Inspección efectuada el 12 de noviembre de 2022 al sector apartadero -La Jabonera, por el contratista del INVIAS la cual tuvo por objeto “REALIZAR VISITA TECNICA Y DE INSPECCION VISUAL DE LA VIA SOATÁ-LA JABONERA”, (f.402-411, arch.dig. 32).

⁵ 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 (...)”

⁶sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...] Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, se ha destacado que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio [...]”.

40. Se resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

41. 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 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 goce del espacio público, su utilización y su defensa.

42. El espacio público es un derecho constitucional de carácter colectivo, instituido expresamente en el artículo 82 de la Carta bajo el título de los Derechos Colectivos y del Ambiente. Además, aparece relacionado en la lista enunciativa de derechos que contiene el inciso primero del artículo 88 de la Constitución como objeto de protección mediante las acciones populares.

43. De los preceptos constitucionales citados puede inferirse lo siguiente:

- Es deber del Estado, y, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.
- Es deber de las autoridades asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular.

- Es deber de las entidades públicas ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, específicamente en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros.
- La protección del espacio público es un derecho e interés colectivo, constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas.

44. En los términos de la reglamentación contenida en el Art. 5º de la ley 9ª de 1989, el concepto de espacio público tiene un carácter amplio, no se limita exclusivamente al ámbito del suelo físicamente considerado, sino que también se refiere al espacio aéreo y a la superficie del mar territorial. La norma citada es del siguiente tenor literal:

"Artículo 5º. Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses de los habitantes. Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso y el disfrute colectivo." (Subrayado fuera de texto).

45. Por su parte el artículo 3º del Decreto 1504 de 1998 compilado en el Decreto 1077 de 2015, hace una enumeración simplemente enunciativa de los elementos que comprende el espacio público, en los siguientes términos:

"Artículo 3º. El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

a) Los bienes de uso público, es decir, aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio, destinados al uso o disfrute colectivo;

b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público:

c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto" (Subraya fuera de texto).

46. A su turno el artículo 5º del mismo Decreto define los elementos constitutivos y complementarios que conforman el espacio público así:

"ARTICULO 5o. El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

I. Elementos constitutivos

1. Elementos constitutivos naturales:

(...)

2. Elementos constitutivos artificiales o construidos:

a) Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, constituidas por:

i) Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles; (Subraya y negrilla fuera de texto).

47. En las definiciones contenidas en la Ley 769 de 2002, se entiende por calzada como la “Zona de la vía destinada a la circulación de vehículos” y como vía a la “Zona de uso público o privado, abierta al público, destinada al tránsito de vehículos, personas y animales”.

48. Así mismo, en sentencia C-560 de 2003, la Honorable Corte Constitucional en cuanto a la protección del espacio público por parte del Estado, precisó:

“Como lo señala claramente el artículo 82 superior y se desprende de las consideraciones efectuadas en los apartes preliminares de esta sentencia, las vías públicas en cuanto componentes del espacio público deben ser objeto de protección por el Estado quien debe asegurar su destinación al uso común.” (Subraya fuera de texto).

49. Sumado a lo anterior, el Estado tiene a su cargo la obligación constitucional y legal de brindar efectiva protección a los bienes de uso público, que hacen parte del espacio público. Así lo dispone el art. 82 de la Carta Política:

“Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

50. Conforme a las normas en cita, se colige que el concepto de espacio público involucra una serie de elementos que definen el uso común de los bienes, por lo que su destinación obedece a una decisión legal o normativa que así lo señale.

51. En ese sentido, hacen parte del espacio público las vías, calzadas y carriles como componentes de las áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, siendo deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación de uso común.

52. De allí se sigue, que el uso común del espacio público sea un derecho especialmente protegido por el Estado, el cual no solamente comprende su destinación colectiva, sino también el goce adecuado del mismo. De hecho, los bienes de uso público deben tener una destinación acorde con la finalidad propia de su naturaleza, pues su carácter no autoriza el uso indiscriminado de los mismos, y mucho menos la desidia de las administraciones en apropiar las partidas necesarias para su mantenimiento y conservación.

De la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

53. La Ley 1523 de 2012, mediante el cual se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, establece:

“ARTÍCULO 1° De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

(...)

ARTICULO 4. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

(...)

8. Desastre: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

(...).”

54. Respecto del alcance de este derecho, el Consejo de Estado⁷ dijo lo siguiente:

“Proclamado por el literal l) del artículo 4° de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”.

*Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. **De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”, ya no solo naturales** (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).*

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaure como estándar de sus actuaciones. **No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales”.**⁸ (Subrayado y negrilla fuera de texto original).

NORMATIVIDAD QUE REGLAMENTA LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS DE LA RED VIAL NACIONAL TERCIARIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS.

55. El artículo 1° del Decreto 2618 de 2013⁹, dispone que el objeto de esa entidad versa sobre: “(...) **la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte (...)**”. (Subrayado del Despacho).

56. El artículo 2° del mencionado Decreto contempla, entre otras, las siguientes funciones del INVÍAS:

“(...) 2.7. *Celebrar todo tipo de negocios, contratos y convenios que se requieren para el cumplimiento de su objetivo*

(...)

2.14 *Ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo (...)* (Negrillas fuera del texto).

57. Así mismo, el citado Decreto en su artículo 17, asigna como funciones de la Subdirección de Red Terciaria y Férrea, entre otras las siguientes:

“(...) 17.2 *Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria y férrea no concesionada a cargo del Instituto.*

⁸ Citado en Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Sentencia del veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00923-01(AP).

⁹ “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- y se determinan las funciones de sus dependencias”

17.3. *Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de Terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo. (...)*”

58. Ahora, el numeral 1.2 del “Manual de Diseño Geométrico de Carreteras de 2008”, adoptado como norma técnica para los proyectos de la red vial nacional, mediante la Resolución 744 de 4 de marzo del 2009¹⁰, define la red nacional terciaria:

“(...) 1.2. CLASIFICACIÓN DE LAS CARRETERAS Para los efectos del presente Manual las carreteras se clasifican según su funcionalidad y el tipo de terreno.

1.2.1. Según su funcionalidad Determinada según la necesidad operacional de la carretera o de los intereses de la nación en sus diferentes niveles:

(...) 1.2.1.3. Terciarias

Son aquellas vías de acceso que unen las cabeceras municipales con sus veredas o unen veredas entre sí.

Las carreteras consideradas como Terciarias deben funcionar en afirmado. En caso de pavimentarse deberán cumplir con las condiciones geométricas estipuladas para las vías Secundarias.)”.

59. Así, la red vial terciaria, comprende aquellas vías de acceso que unen las cabeceras municipales con sus veredas o unen veredas entre sí, la cuales deben funcionar en afirmado y en caso de pavimentarse deberán cumplir con las condiciones geométricas estipuladas para las vías Secundarias, aunado a ello, es claro que la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, atención de emergencias, en primer orden, se encuentran a cargo del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, en el evento en que estas no hayan sido concesionadas.

60. Por su parte el artículo 76.4.1 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001¹¹ establece como obligación del ente territorial, lo siguiente:

*“(...) 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** (...).”* (Resaltado y negrillas del Despacho).

61. Se extrae de lo anterior, que en lo referente a la dirección de la red terciaria vial puede concluirse que, en principio, su administración se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, cuando aquellas vías no se encuentren concesionadas; no obstante, lo anterior, en cada caso particular, debe verificarse que no se le haya transferido al ente territorial la competencia en su manejo directa o indirectamente.

Autorresponsabilidad de las partes

62. Una de las exigencias que se hace a la parte accionante en sede de acción popular es demostrar o lo que es igual, probar los supuestos que sustentan su acción, es decir que

¹⁰ “Por la cual se actualiza el manual de diseño geométrico para carreteras”.

¹¹ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

debe acreditar con los medios de prueba idóneos si están siendo vulnerados o amenazando los 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.”¹²

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.”¹³(...)” (Subrayado fuera de texto).

63. 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.”¹⁴(...)”

64. Debe reiterarse, que para el Despacho resulta claro que corresponde a la parte accionante 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.

65. De las pruebas allegadas al proceso.

¹² Consejo de Estado, Sección primera. Sentencia del 3 de septiembre de 2009. Expediente 85001-23-31-000-2004-02244-01(AP) Pon. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 18 de abril de 2009. Exp. 41001-23-31-000-2004-00425-01(AP). Pon. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

- Copia del derecho de petición presentado por el accionante ante el MUNICIPIO DE SOATÁ, mediante el cual solicita la ejecución de diferentes actividades tendientes a la recuperación del tramo vial referido en la acción popular (f. 37-41, 13- 47, arch.dig.02 y 03)
- Copia del oficio de fecha 29 de septiembre de 2021, suscrito por el secretario de Planeación e infraestructura de Soatá Boyacá, por medio del cual allegó información conforme a los interrogantes planteados por el Despacho mediante auto del 21 de septiembre del 2021 (f. 128-130, arch.dig.18), relacionada con: **i)** certificación población registrada de la vereda la Jabonera ; **ii)** informe de inventario vial red terciaria del municipio de Soatá; **iii)** certificación suscrita por el Secretario de Planeación del Municipio de Soatá en la que señala que las vías de la vereda Jabonera 1 y 2 son terciarias y están a cargo del Municipio. **iv)** certificación en la que se indica el lugar de extracción materiales para mantenimiento y construcción de vías; **v)** informe de la revisión técnica a la vía objeto de la acción popular, realizada el 11 de junio de 2021; **vi)** contrato de mínima cuantía No. MS-MC-043-2021 del 24 de septiembre de 2021, cuyo objeto consiste en: “ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA PAVIMENTACIÓN DE VÍAS URBANAS Y Terciarias EN EL MUNICIPIO DE SOATÁ. BOYACÁ y **vii)** acta de inicio, informe de supervisión y acta de liquidación del convenio interadministrativo con el municipio de Chiscas cuyo objeto consistió en: “AUNAR ESFUERZOS TÉCNICO Y ADMINISTRATIVOS ENTRE EL MUNICIPIO DE SOATA BOYACÁ Y EL MUNICIPIO DE CHISCAS BOYACÁ PARA QUE EL MUNICIPIO DE CHISCAS REALICE EL PRÉSTAMO DE LA MAQUINARIA Y OPERADOR AL MUNICIPIO DE SOATÁ PARA EL MANTENIMIENTO DE VÍAS”, fecha de inicio 10 de febrero de 2021(f. 143-331, arch.dig.21).
- Copia de la certificación suscrita por el director territorial de INVIAS, por medio de la cual señala que “...el tramo vial al que hace referencia, es una vía de la Red Terciaria a cargo del Instituto Nacional de Vías, identificada con código No. 54955 denominada Soatá – La Jabonera, con longitud de 9,30 Km y punto de inicio 4.4 km del frente Capilla Nuevo Mundo Vía Susacón”. (f. 335,339 arch.dig. 22 y 23).
- Informe visita técnica – Dictamen Pericial, efectuado por los profesionales designados por la Secretaría de Infraestructura Pública del Departamento de Boyacá en la visita realizada el 25 de octubre de 2021, a la vía terciaria ubicada en el sector Apartaderos y la vereda jabonera (f. 362-367, arch.dig. 29), dictamen rendido conforme a los interrogantes planteados por el Despacho mediante auto del 21 de septiembre del 2021 (f. 128-130, arch.dig.18).
- Copia de la Inspección efectuada el 12 de noviembre de 2021 al sector apartadero -La Jabonera, cuyo objeto consiste en “REALIZAR VISITA TECNICA Y DE INSPECCION VISUAL DE LA VIA SOATÁ–LA JABONERA”, coordenadas: punto inicial de la vía N 6.299639 W 72.679131 y punto final N 6.290123 W 72.650249, efectuada por un contratista del INVIAS, en el cual se consignó la información general, antecedentes y recomendaciones y conclusiones (f.402-411, arch.dig. 32).
- Acta del INVÍAS “PROCESO DE APOYO ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS ACTA DE REUNIÓN”, de fecha 12 de noviembre de 2021, cuyo tema a tratar correspondió al “*Mantenimiento vía Soatá- la Jabonera*”, suscrita por el Ingeniero contratista de INVIAS y el Secretario de Planeación del municipio de Soatá (f.410-411, arch.dig. 32).
- Copia del convenio interadministrativo No. 2495 de 2019 de fecha 24 de diciembre de 2019, cuyo objeto consistió en: “AUNAR ESFUERZOS PARA EL

MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LAS VIAS RURALES EN EL MUNICIPIO DE SOATA DEPARTAMENTO DE BOYACÁ DEL PROGRAMA COLOMBIA RURAL, SUSCRITO ENTRE EL INVIAS Y EL MUNICIPIO DE SOATÁ”, valor, \$ 579.000 y plazo hasta el 31 de diciembre de 2020 (f. 483-490, arch. dig. 49, 508-515, arch.dig.51; 597-604, arch.dig.52).

- Copia de la adición No. 1 de 2020 del convenio interadministrativo No. 2495 de 2019, cuyo objeto consistió en: “AUNAR ESFUERZOS PARA EL MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LAS VIAS RURALES EN EL MUNICIPIO DE SOATA DEPARTAMENTO DE BOYACÁ DEL PROGRAMA COLOMBIA RURAL, SUSCRITO ENTRE EL INVIAS Y EL MUNICIPIO DE SOATÁ”, valor adición solicitada \$317.562.163 (f. 491-492, arch dig. 49; 516-517 arch.dig.51; 593-594, arch.dig.52)
- Copia de la prórroga No. 1 de 2020 del convenio interadministrativo No. 2495 de 2019, de fecha 31 de diciembre de 2020, cuyo objeto consistió en: “AUNAR ESFUERZOS PARA EL MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LAS VIAS RURALES EN EL MUNICIPIO DE SOATA DEPARTAMENTO DE BOYACÁ DEL PROGRAMA COLOMBIA RURAL, SUSCRITO ENTRE EL INVIAS Y EL MUNICIPIO DE SOATÁ”, plazo solicitado, hasta el 31 de diciembre de 2021 (f. 498-499,500-501 arch dig. 49; 523-526, arch.dig.51; 595-596, arch.dig.52)
- Adición, complementación y aclaración del dictamen pericial, efectuado por los profesionales designados por la Secretaría de Infraestructura Pública de la Gobernación de Boyacá, de acuerdo a visita realizada el 25 de octubre de 2021 a la vía terciaria ubicada en el sector Apartaderos y la vereda jabonera (f. 629- 650, arch.dig. 61), conforme a lo solicitado mediante auto del 4 de febrero de 2022(f. 466-467, arch dig 46) y requeridas mediante providencia del 11 de marzo de 2022 (f. 607- 608, arch dig 55).
- Adición, complementación y aclaración del dictamen pericial, efectuado por los profesionales designados por la Secretaría de Infraestructura Pública de la Gobernación de Boyacá, de acuerdo a visita realizada el 25 de octubre de 2021 a la vía terciaria ubicada en el sector Apartaderos y la vereda jabonera (f. 644-663, arch.dig. 66), conforme a lo requerido mediante auto del 29 de abril de 2022(f.629-630 arch dig 62).

Caso Concreto

66. Mediante el ejercicio de esta acción, el actor popular pretende el amparo de los derechos colectivos relacionados con el uso, disfrute y goce de los bienes y espacios públicos y seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales considera el actor están siendo vulnerados o amenazados, como consecuencia, de los daños que presenta la vía terciaria en el tramo vial, sector Apartaderos y que conduce del Municipio de Soatá a la vereda la Jabonera de ese mismo Municipio, ubicada dentro de las coordenadas punto inicial de la vía N 6.299639 W 72.679131 y punto final N 6.290123 W 72.650249, toda vez, que la citada vía presenta diferentes daños dentro de los cuales se encuentran, invasión de vegetación, inexistencia o desaparición de cunetas, puntos críticos de derrumbes, caída de la banca, destrucción de la carretera, huecos protuberantes, entre otros, que hacen necesario que se lleve a cabo la intervención de orden estructural del bien, aunado a que al ser la única vía de acceso, dificulta el transporte de alimentos, productos e incluso de los mismos habitantes de la zona.

67. Del recuento normativo y jurisprudencial arriba citado en esta decisión, debe insistirse que el Estado debe asegurar la convivencia pacífica y la efectividad de los derechos, entre estos, la conservación y, mantenimiento y señalización de las vías, como protección del uso común del espacio público.

68. Es claro también, que conforme a la normatividad citada en los numerales 53-59 de esta providencia la dirección y administración de la red terciaria vial, en principio, se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, cuando aquellas vías no se encuentren concesionadas; no obstante, lo anterior, en cada caso particular, debe verificarse que no se le haya transferido al ente territorial la competencia en su manejo directa o indirectamente.

69. Precisado lo anterior, procede la Despacho analizar las pruebas allegadas al plenario, a fin de establecer si existe vulneración y amenaza a los citados derechos colectivos, así:

70. Revisadas las diligencias se evidencia que se allegó por parte del municipio de Soatá, certificación No. 036-2021 de fecha 29 de agosto de 2021, suscrita por el Secretario de Planeación e Infraestructura, en la cual señala que las vías de la Vereda Jabonera, son terciarias y **están a cargo del Municipio de Soatá**, relacionadas de la siguiente manera:

“(…)

VEREDA	VIA	CODIGO	LONGITUD (M)
JABONERA	Jabonera 1	5503-16.1	7934.95
	Jabonera 2	5503-16.2	1494.78
	Ceibo	5503-16.3	2835.35

- (...)” (f. 292, arch.dig.21).

71. Se allegó el informe de inventario vial red terciaria del municipio de Soatá¹⁵, de fecha 21 de mayo de 2021, elaborado bajo el Contrato N°CPS-MS-N°035 DE 2021, cuyo objeto consistió en la: “Prestación de servicios de apoyo a la gestión de la secretaría de planeación e infraestructura en la elaboración del inventario de las vías terciarias para el mejoramiento de la gestión del municipio de Soatá departamento de Boyacá”, en el cual se plasmó entre otras la siguiente información:

“ 6.2. Clasificación Según La Resolución 412 De 2020 La resolución establece 8 capas geográficas a reportar. Los cuales son elementos básicos del sistema del eje de las vías. para ello se relacionan los siguientes elementos que se deben reportar y el tipo de geometría a emplear

(…)

6.2.1.2. Veredas Tal como se observa en la siguiente tabla el municipio de Soatá cuenta con 8 veredas cada una de estas con diferentes vías de acceso en color púrpura se observan 2 de ellas estas son casos particulares puesto que son vías que se encargan de conectar 2 veredas

¹⁵ Contrato N°CPS-MS-N°035 DE 2021

Tabla 2.

Vías municipio de Soatá

Vereda	Vías
Llano Grande	Llano Grande
	Santo Cristo
	Nuevo Santo Cristo
	La Torre Santo Cristo
	Llano Grande -La Chorrera
Laguna	San Cayetano
	La Curia
	Laguna
El Espinal	Puente
	Espinal
Molinos	La Primavera
	Lim_ Onzaga
	S. Antonio
	La Venta
Hatillo	Hoya del Toldo
	La Base
La Costa	Escuela Santa Rita
	El Toro
Jabonera	El Basurero
	Jabonera 1
	Jabonera 2
CHORRERA	Ceibo
	Chorrera Centro
	Santa Marta
	La Turra

(...) A raíz de que por medio del INVIAS se le asigna el código ruta 165 5503 para la vía principal se derivaron los códigos para cada una de las vías a lo largo del municipio; al ser vías de tercer orden se les asignan un valor de 3 en el ítem de categoría, para determinar la longitud de cada vía se emplea el cálculo de longitud por medio de las funciones que aporta el programa.

Tabla 3.

Longitud de las vías terciarias en el municipio de Soatá

Vereda	Vías	Código	Longitud (m)	Long. vereda (m)
Llano Grande	Llano Grande	5503-6	3149.22	14974.80
	Santo Cristo	5503-6.2	223.95	
	Nuevo Santo Cristo	5503-6.3	1299.91	
	La Torre Santo Cristo	5503-6.4	4290.95	
	Llano Grande -La Chorrera	5503-6.17	3187.04	
Laguna	San Cayetano	5503-5	2823.73	10686.68
	La Curia	5503-2	2916.41	
	Laguna	5503-3	2834.35	
El Espinal	Puente	5503-15	4935.91	7748.60
	Espinal	5503-1	4401.18	
	La Primavera	5503-1.3	3347.41	
Molinos	Lim_ Onzaga	5503-8	15800.17	26392.73
	S. Antonio	5503-8.9	1239.41	
	La Venta	5503-9	4442.67	
	Hoya del Toldo	5503-12	4910.48	
Hatillo	La Base	5503-10	6839.54	15122.65
	Escuela Santa Rita	5503-11	4193.39	
	El Toro	5503-13	4089.73	
La Costa	El Basurero	5503-14	3995.28	3995.28
Jabonera	Jabonera 1	5503-16.1	7934.95	12265.08
	Jabonera 2	5503-16.3	1494.78	
	Ceibo	5503-16.2	2835.35	
CHORRERA	Chorrera Centro	5503-17	3173.18	7217.58
	Santa Marta	5503-18	2160.45	
	La Turra	5503-7	555.58	
		5503-7.1	1328.37	
TOTAL (m)			98403.393	98403.393
TOTAL (km)			98.40	98.40

(...), por medio de la figura 10 y 11 pueden observarse de forma gráfica y tabulada los datos ingresados y el parámetro asignado para la capa de propiedades y en donde se puede observar mediante un estudio detenido que las vías con mayor pendiente están ubicadas en la vereda de Llano Grande, que ahí mismo se encuentra la vía en peor estado que aquella 173 vía que conecta Llano Grande- la Chorrera, vías que tienen las quebradas sin ningún tipo de canalización como la vía llamada Chorrera centro y la vía del antiguo basurero en la vereda la Costa. **Y tramos en los que los taludes desfavorecen el estado de la vía como es el caso de jabonera** (sic)" (f. 148 - 291, arch.dig.21). (Negrillas y subrayado del Despacho)

72. Obra certificación de fecha 29 de septiembre de 2021, suscrita por el secretario de Planeación e Infraestructura, en la cual indica, que revisada la base de datos del Sisbén Tercera versión, correspondiente al onceavo corte 2020, se registra una población de 213 personas en la vereda la jabonera (f. 147, arch.dig.21).

73. Se allegó informe de visita técnica realizada el 11 de junio de 2021¹⁶, por parte del municipio SOATÁ, en el sector APARTADERO-JABONERA, coordenadas de inicio vía °17'97736"N 72°40'74946"W, y final de vía 6°17'1310964"N 72°38'58173" W, en dicho informe el cual se ilustró con material fotográfico, se precisó, que en la inspección visual se halló lo siguiente:

“ (...) Encontramos 3 puntos críticos a un costado de la vía ocasionados por deslizamientos debido a la alta erosión del terreno y la inestabilidad de la vía el cual serán descritas en el registro fotográfico

(...)

✓ La vía en su tramo total cuenta con 12 cunetas, algunas con fisuras y daños debido al tiempo de su realización, las cuales su ubicación real será descrita en el registro fotográfico.

Realizando verificación por parte de la secretaria de planeación se evidencia que es una vía poco transitable que el flujo vehicular en los días de revisión no fue mayor a 5 vehículos particulares y 6 motocicletas (...). (Negrillas y subrayado del Despacho)

74. En lo que se refiere a los recomendaciones y conclusiones de la visita se consignó entre otros lo siguiente:

“De acuerdo con la inspección visual al sitio la distancia de la vía es de es de 7934 metros

2. Al realizar el trayecto de la vía se evidencia un número de alcantarillas (12) las cuales han contado con un mantenimiento periódico y preventivo.

3. Se evidencian 3 puntos críticos en el cual se presentan deslizamientos debido a la inestabilidad del sector y del tipo de suelo.

4. el municipio informa que el mantenimiento vial se realiza:

✓ periódicamente la cual comprende la realización de actividades de conservación a intervalos variables relativamente prolongados, destinados primordialmente a recuperar los deterioros ocasionados por el uso o por fenómenos naturales o agentes externos.

✓ Mantenimiento rutinario se refiere a la conservación continua (a intervalos menores de un año), con el fin de mantener las condiciones óptimas para el tránsito y uso adecuado de la infraestructura de transporte.

5. Se ejecuta un convenio interadministrativo (N°002 de 2021chiscas) entre el municipio de soata Boyacá y el municipio de chiscas serie de documento:220-22-11 cuyo objeto fue “unir esfuerzos técnico y administrativo entre el municipio de soata Boyacá y el municipio de chiscas Boyacá para que el municipio de chiscas realice el préstamo de maquinaria y operador al municipio de soata para mantenimiento de vías terciarias”

6. Dentro de las actividades contempladas de la vía jabonera se realizaron las siguientes:

✓ Limpieza y conformación de la superficie de rodadura.

✓ Mantenimiento a zonas de talud de vía.

✓ Mantenimiento a las zonas de inestabilidad geológica o geotécnica.

✓ Mantenimiento a cunetas y drenajes de alteración de escorrentía.

7. Se anexa registro fotográfico de las actividades realizadas por los operarios

¹⁶ F. 295-300, arch.dig.21

Municipales
(...)

8. Terminada la inspección se puede concluir que la vía cumple con el condicionamiento necesario y cumple la normatividad requerida por ley para su total funcionamiento y cumplimiento para la movilidad de los habitantes de la vía apartadero, jabonera." (f. 301-304, arch.dig.21) (Subrayado y negrillas del Despacho).

75. Soportó lo expuesto en el informe, entre otros, el siguiente registro fotográfico.

Puntos de vía	Fotografía	Coordenadas			
Punto 1		N 1186388.732 W 1157287.603	Alcantarilla numero 1		N 118837.169 W 1154833.616
Punto 2		N 1186427.67 W 1157111.431	Alcantarilla numero 2		N 1188024.388 W 1155096.797




76. Así mismo se advierte, que el municipio de Soatá, suscribió convenio interadministrativo No. 002 de 2021, con el municipio de Chiscas cuyo objeto consiste en: "AUNAR ESFUERZOS TÉCNICO Y ADMINISTRATIVOS ENTRE EL MUNICIPIO DE SOATA BOYACÁ Y EL MUNICIPIO DE CHISCAS BOYACÁ PARA QUE EL MUNICIPIO DE CHISCAS REALICE EL PRÉSTAMO DE LA MAQUINARIA Y OPERADOR AL MUNICIPIO DE SOATÁ PARA EL MANTENIMIENTO DE VÍAS", el cual inició el 10 de febrero de 2021, con terminación el 9 de marzo de 2021¹⁷, en el informe de supervisión del citado convenio de fecha 29 de marzo de 2021, en el ítem denominado "CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES", se estipuló lo siguiente:

"- El objeto del convenio se cumplió dentro de los términos establecidos.

- **Los lugares en donde se realizaron las intervenciones cambiaron focalizándose en su mayoría en la vereda Jabonera**, teniendo en cuenta que al inicialmente se contaría con otra maquinaria del Municipio de La uvita, pero la maquina se averió por lo que la máquina del Municipio de Chiscas finalmente fue la que realizó las intervenciones(sic)." (f. 320-327, arch.dig.21), (Subrayado y negrillas del Despacho).

77. Obra en el plenario la certificación de fecha 27 de septiembre de 2021, suscrita por el secretario de Planeación e Infraestructura, en la cual señala que: "La fuente de materiales referida para el municipio del Soatá, es la cantera denominada Triturados La Palmera SAS (...), ubicada en el sector La Palmera, municipio de Covarachía, a 32,4 Km de distancia de la Zona urbana del municipio de Soatá" (f. 293, arch.dig.21).

78. Así mismo, el INVIAS aportó informe técnico de la inspección efectuada el 12 de noviembre de 2021, al sector Apartadero - la Jabonera, cuyo objeto consistió en "REALIZAR VISITA TECNICA Y DE INSPECCION VISUAL DE LA VIA SOATÁ-LA JABONERA", coordenadas: punto inicial de la vía N 6.299639 W 72.679131 y punto final N 6.290123 W 72.650249, visita que tuvo por objeto comprobar el estado actual en el que se encontraba

¹⁷ Según acta de liquidación del 29 de marzo de 2021 (fls 328-331, arch.dig.21)

la vía terciaria que comunica la vereda la Jabonera con la vía principal Susacón -Soatá, del cual se extrae:

“La vía terciaria se encuentra con una estructura en buenas condiciones, por lo cual esta en funcionamiento ya que según el municipio de Soatá se le han realizado actividades de mantenimiento tales como conformación de calzada, cunete y extensión de material esta última en febrero del año 2021(sic).

La vía terciaria presenta pocas obras de drenaje como cunetas y alcantarillas (12) doce en total y otras obras complementarias que garanticen el buen funcionamiento de la vía, de igual manera presenta un ancho promedio de 5.30 m pero debido a la invasión de vegetación este ancho de la calzada se ve reducido a un promedio de 3.50 m. (sic).

(...)

De acuerdo con lo visto durante la inspección a la vía terciaria Soata – La Jabonera y revisando los 9.30 Km que comprenden la vía, se logra evidenciar que hace falta realizar mantenimiento a la vía como lo es realizar rocería, limpieza de alcantarillas y cunetas tapadas en su mayoría por vegetación, cuneteo y conformación de la calzada.

De igual manera se evidencia que la vía es poco transitada ya que durante el recorrido se vio el paso no mayor a 6 vehículos particulares y 5 motocicletas.

Se hace necesario la implementación de obras de drenaje en el corredor como lo son alcantarillas y cunetas, para así evitar que la escorrentía superficial que se presenten transiten por la calzada y por ende deterioren la misma. (f.402-409, arch.dig. 32). Subrayado del Despacho).

79. Como recomendaciones y conclusiones en el informe se plasmó:

“Se concluye que debido a la situación invernal que se ha presentado en el territorio, se debe realizar mantenimiento a la vía terciaria ya que esta presenta en gran parte la invasión de vegetación a los sistemas de drenaje con los que cuenta la vía como lo son alcantarillas, cunetas en tierra y tramos de placa huella (sic).

Se ve la necesidad de incluir nuevas estructuras de drenaje que generen estabilidad y durabilidad a la estructura vial, las cuales mitiguen los daños y deterioros que se presenten en su mayoría en tiempos de olas invernales.

Se requiere de realizar un mantenimiento rutinario, esto con el fin de mantener en óptimas condiciones la vía que comunica a los habitantes de la vereda La Jabonera con el casco (sic) urbano del municipio de Soatá .

Se debe realizar la limpieza e impermeabilización de las alcantarillas existentes y realizar el mantenimiento general como rocería y conformación de la calzada existente.” (sic). (f.402-409, arch.dig. 32).

80. Soportó lo expuesto en el informe el siguiente registro fotográfico.



(f.402-409, arch.dig. 32). Subrayado del Despacho).

81. Que según documento - acta del INVÍAS, titulada “*PROCESO DE APOYO ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS ACTA DE REUNIÓN*”, de fecha 12 de noviembre de 2021, cuyo tema a tratar correspondió al “*Mantenimiento vía Soatá- la Jabonera*”, suscrita por el Ingeniero contratista de INVIAS y el Secretario de Planeación del municipio de Soatá, se dejó constancia de los temas tratados así:

“Nos reunimos sobre las 2:15 PM del día 12 de noviembre de 2021 con el Secretario de Planeación Ingeniero Saimon Bernal M, el cual me comunica que el municipio le ha realizado mantenimiento a la vía Soatá – La Jabonera, por el cual el último mantenimiento se le realizó en el mes de febrero del presente año. Se realizaron actividades de conformación de calzada, cuneteo y extensión de material” (f.410-411, arch.dig. 32).

82. Ahora bien, de trascendental importancia para el proceso en cuestión se tiene que la Secretaría de Infraestructura Pública de la Gobernación de Boyacá, conforme a la visita

realizada el 25 de octubre de 2021, al sitio objeto de la acción popular, rindió informe de visita técnica¹⁸ del cual se resalta:

“ Se realizó la visita la via terciaria ubicada en el sector apartaderos y la vereda la jabonera del municipio de Soata, que tiene la funcion(sic) de cominicar (sic) a los habitantes de la vereda con el casco urbano del municipio, en el presente informe se presentan las condiciones actuales que se lograron apreciar durante la visita técnica (...), la terciaria presenta estructura en afirmado conformada material granular, con un ancho aproximado de 5 metros a 6.90 metros, y algunas estructuras de alcantarillas.

(...)

La via terciara presenta muy poca existencia de obras complementarias, como cunetas, bordillos, muros de contencion, alcantarillas u otras obras complementarias que garanticesn un buen funcionamiento de la misma (sic).

La estructura se encuentra en buenas condiciones, y actualmente se encuentra en funcionamiento, se le ha relizado mantenimiento como reconformacion de la via. (sic)”

83. Respondiendo a lo interrogantes planteados por el Despacho al momento de decretar la prueba, se determinó que la vía objeto de la acción popular, en lo relacionado con los daños, estado de las cunetas, necesidad de construcción de cunetas, invasión de vegetación, estado de las alcantarillas y necesidad de construcción, deslizamientos de terrenos, hundimientos, caída de la banca, puntos críticos y demás que ostenta a lo largo de su extensión, este informe señaló que: *“ La via presenta una falta de mantenimiento en cuanto a las cunetas y alcantarillados, por lo cual la administración municipal de Soatá debe realizar el mantenimiento de cunetas y alcantarillas, reconformación de la estructura de la vía, en las lugares que presenten undimientos (sic) y sus partes afectadas, realizar una rocería en el tramo de la via (sic)(...)”.*

84. También, lo que tiene que ver con el interrogante encaminado a determinar las obras e intervenciones de orden estructural que deben ejecutarse sobre la vía, tales como construcción de placa huella, construcción de cunetas y perfilado de las existentes, rocería, mantenimiento de alcantarillas y construcción, intervención de puntos críticos a través de la construcción de muros de contención, gaviones y demás necesarios, intervención de deslizamientos y caídas de la banca, indicó el informe que las labores para ejecutar son: *“rocería en la vía, mantenimiento de alcantarillas y mantenimiento de cunetas.”*

85. En relación la pregunta, tendiente a determinar los estudios, ensayos, evaluaciones y diseños que deben adelantarse para ejecutar la recuperación estructural de la vía; estableció que se deben: *“Realizar apiques con el fin de determinar la estructura existente que tiene la vía, para realizar el mantenimiento”.*

86. En cuanto al interrogante encausado a establecer el proyecto y presupuesto de las obras de intervención estructural para la recuperación de la vía, se indicó que: *“Depende de la maquinaria, equipos y recursos que la administración pública del municipio de Soatá tenga destinado al mantenimiento de vías terciarias. Pero estimando en tiempo más o menos serian 15 días de ejecución de la intervención de la vía.”*

¹⁸ Cumplimiento de la orden Judicial dentro de la Acción Popular 2021 – 00086: “previa visita e inspección a la vía terciaria del Municipio de Soatá, ubicada entre el sector Apartaderos y la vereda la Jabonera, rinda DICTAMEN PERICIAL con las formalidades que al efecto prevé el art. 219 del C. P.A.C.A, modificado por el artículo 55 de la Ley 2080 de 2021” (f. 358-367, arch.dig.29)

87. Ahora, en lo relacionado con la pregunta referente a los tiempos necesarios para la ejecución de los estudios y las obras de intervención estructural concretas que estime necesarias para la vía objeto de la acción popular, dijo que, “... *Al ser un mantenimiento los tiempos dependen de la alcaldía municipal, presupuestos, aspectos legales, como etapas pre y contractuales.*”.

88. Finalmente, el dictamen terminó recomendando y concluyendo que se deben: **i)** Realizar el mantenimiento de las cunetas de la vía; **ii)** realizar la limpieza e impermeabilización de las alcantarillas existentes; **iii)** realizar mantenimiento general como rocería en la vía **iv)** limitar el uso de la vía y la carga que en esta se transporta.

89. Del registro fotográfico aportado con el dictamen, se extraen las siguientes imágenes que permiten observar el estado del tramo vial y las afectaciones que este presenta:



90. Teniendo en cuenta, que el Despacho solicitó la adición, complementación y aclaración del dictamen pericial, la Secretaría de Infraestructura Pública de la Gobernación de Boyacá, dio respuesta¹⁹ en primer lugar a los interrogantes relacionados con: **i)** Determinar desde el punto de vista técnico y conforme a los manuales viales vigentes los mantenimientos específicos desde el punto de vista preventivo, rutinario y estructural que deben recibir las vías de orden terciario y **ii)** con fundamento en los manuales viales vigentes determinar de forma concreta, los mantenimientos preventivos, rutinarios y estructurales que debe recibir la vía de orden terciario a que se hace referencia en la acción popular, efectuó las siguientes precisiones:

“Mantenimientos estructurales:

(...)

TÉCNICAS PARA EL MANTENIMIENTO RUTINARIO DE LOS AFIRMADOS

Bacheo en afirmado

¹⁹ F. 629 - 650, arch. dig. 61

Consiste, simplemente, en tratar de reponer las condiciones originales de la superficie del afirmado mediante la eliminación de baches, depresiones y demás irregularidades de poca extensión que representen incomodidad o peligro para la circulación del tránsito.

La frecuencia con la que se producen los baches en las vías afirmadas depende de múltiples factores, entre los que se pueden mencionar las precipitaciones, el volumen y la distribución del tránsito por tipo de vehículo, las características del material del afirmado, el espesor de la capa y el tipo y la resistencia del suelo de subrasante. En consecuencia, siempre que se presenten baches con una frecuencia que parezca mayor de lo usual conviene determinar las causas por las que ello sucede, con el fin de solucionar el problema de fondo en lugar de continuar con el bacheo continuo por un tiempo indefinido.

El material por utilizar deberá cumplir los requisitos de la especificación general o particular adecuada al sitio donde se presenta el problema. La costumbre de llenar las depresiones con paladas del material desprendido y contaminado que se encuentra al borde de la calzada, dejando que sea el tránsito el que se encargue de la compactación, constituye una solución momentánea que resulta inadmisibles como operación del mantenimiento rutinario de una carretera de la red vial nacional. El trabajo bien hecho exige la adecuación del área por reparar excavando en forma cuadrada o rectangular y generando paredes con alguna inclinación hacia el fondo de la excavación hasta abarcar todo el afirmado, compactar el fondo, extender un material apropiado de relleno y compactarlo, operaciones que se deberán realizar de conformidad con la especificación aplicable.

En la eventualidad de que en el fondo de la excavación se encuentren suelos blandos o muy húmedos, se deberá analizar y solucionar el problema que genera esta situación, ya sea incrementando la profundidad de la excavación o implementando dispositivos apropiados de drenaje.

El bacheo de afirmados está considerado como Actividad 1311 en las especificaciones que forman parte de este manual.

Perfilado ligero

Esta operación se refiere a la reconfiguración frecuente de la calzada en afirmado, incluyendo las cunetas, con el fin de regularizar la superficie borrando las irregularidades surgidas de la circulación y de la lluvia antes de que alcancen magnitudes importantes, y volviendo a distribuir los materiales desplazados y acumulados en los bordes. En relación con la frecuencia requerida para el perfilado ligero, ella deberá ser escogida por el encargado del mantenimiento dependiendo de las características de cada caso, por cuanto la bibliografía especializada presenta cifras cuya dispersión impide la adopción de alguna con un buen margen de confianza.

Control del polvo

El polvo que levantan los vehículos que circulan sobre los afirmados en la estación seca no solamente degrada la capa sino que, además, dificulta la visibilidad y genera problemas ambientales en el entorno. En su versión más simple, esta actividad consiste en regar con agua, de manera prácticamente cotidiana, la superficie de la carretera. Una alternativa un poco más elaborada implica la preparación de la superficie incluyendo su escarificación, el riego de un producto químico apropiado y la compactación de la capa tratada. En el Artículo 312, las especificaciones generales de construcción de carreteras del Instituto (7.4) consideran esta última alternativa utilizando cloruro de calcio como producto paliativo, al igual que en la Actividad 1313 de las especificaciones que forman parte de este manual.

Técnicas para el mantenimiento periódico de los afirmados

Perfilado pesado

Es una operación mecanizada que recupera la sección transversal y la rasante de la calzada mediante la escarificación, el humedecimiento y la recompactación del material de afirmado existente. El trabajo va acompañado de la reactivación del funcionamiento de las cunetas y de sus desagües. También, puede estar precedido de aplicaciones localizadas de grava (bacheo). La reconformación de las cunetas debe estar antecedida por la remoción de todo material inadecuado que se encuentre depositado en ellas

El perfilado pesado se requiere cuando las operaciones de perfilado ligero resultan insuficientes y su frecuencia debe ser tan alta que dicha opción se torna impráctica y costosa. Es deseable realizarlo al final de la temporada de lluvias o al comienzo de la temporada seca, cuando la humedad del material es suficientemente alta para facilitar su recompactación y evitar la pérdida de grava. Si el trabajo se realiza durante la temporada seca, es necesario adicionar una cantidad considerable de agua, ya que la escarificación profunda produce una gran cantidad de material suelto. La operación de perfilado pesado es impracticable en capas de afirmado cuyo espesor sea inferior a 75 mm. Los sobretamaños, frecuentes en los afirmados, se deberán retirar manualmente y disponer en sitios de depósito aprobados.

El perfilado pesado de afirmados está considerado como Actividad 1321 en las especificaciones de mantenimiento que forman parte de este manual.

Recarga de grava

Es una operación similar al perfilado pesado, pero incluye el aporte de material para restablecer (o superar) el espesor original del afirmado (Figura 7-40). Es conveniente restituir el nivel de la superficie existente antes de colocar el material de recarga, para evitar la posibilidad de que las deformaciones existentes se reflejen en la nueva superficie. No se debe permitir que la compactación sea producida exclusivamente por el tránsito, pues se concentraría en las zonas de circulación de las ruedas, causando ahuellamientos con notable rapidez.

La recarga se aplica cuando el material del afirmado se ha desgastado por la acción del tránsito, por los perfilados rutinarios y periódicos, por la erosión causada por las aguas superficiales y por la dispersión de polvo provocada por el viento, dejando comprometida la subrasante, en particular donde existen ondulaciones, deformaciones y baches.

Aunque el Instituto dispone de una especificación de construcción en la que se mencionan los requisitos que, de manera general, se exigen a los agregados para los afirmados, la experiencia indica que las características del material por aplicar deben ser función de las condiciones climáticas del lugar de uso. En climas secos, conviene emplear una proporción elevada de ligante arcilloso para evitar que la superficie se desmorone y ondule, mientras en los lluviosos la presencia de arcilla es una desventaja, por cuanto vuelve la superficie resbaladiza y propensa al ablandamiento y al ahuellamiento.

Coeficiente de gradación = $[(\text{porcentaje pasa tamiz de 25 mm} - \text{porcentaje pasa tamiz de 2 mm}) / \text{porcentaje pasa tamiz de 4.75 mm}] \times 100$

Producto de contracción = $\text{contracción lineal} \times \% \text{ pasa tamiz de 0.425 mm}$

alternativas para el mantenimiento de las vías afirmadas

Debido a que las lluvias y las altas pendientes hacen que las calzadas no pavimentadas sufran un deterioro muy rápido, las inversiones en mantenimiento se pueden perder en un lapso tan corto, que las comunidades no llegan a disfrutar los beneficios del mejoramiento en las condiciones de movilidad. Si bien la reposición de material granular y el mantenimiento frecuente a base de reperfilados del afirmado permiten una conectividad razonable, la ejecución de estos tratamientos no es siempre oportuna, por lo que se suelen presentar problemas como los siguientes:

- El tránsito no es confortable, debido a la presencia frecuente de deterioros

- El polvo en suspensión disminuye la visibilidad, con los consiguientes problemas de seguridad vial para los habitantes aledaños a las vías, el polvo generado por el paso de los vehículos genera problemas de salud y de calidad de vida.

En temporada de lluvias se producen lodazales que provocan dificultades y colapsos en el flujo de tránsito

- La extracción continua de agregados para reponer la capa de rodadura suscita problemas en relación el medio ambiente

Debido a estas dificultades, en los años recientes se han adelantado estudios para establecer las condiciones técnicas, sociales, ambientales y económicas que hagan realmente factible la construcción y el mantenimiento de los afirmados. En la referencia 7.26 se describe un procedimiento llamado "Surfacing Decision Management System" (SDMS), el cual valora la conveniencia de un afirmado como opción de superficie de rodadura en una vía rural. De acuerdo con este procedimiento, para que el afirmado constituya una alternativa efectiva no se requiere solamente que existan materiales apropiados para su construcción y mantenimiento a una distancia razonable y que la política ambiental permita su utilización sino, además, que la precipitación anual sea menor a 1500 mm, que las pendientes longitudinales de la vía sean inferiores a 6 %, que el tránsito diario no exceda de 200 vehículos y que las posibilidades de inundación sean muy bajas.

Cumplidas estas condiciones, se debe verificar la existencia real de fondos para realizar los trabajos de mantenimiento rutinario y periódico necesarios y disponer de la garantía de que se adelantará un control de calidad adecuado a estos trabajos. La insatisfacción de alguno de los requisitos recién mencionados no implica necesariamente que la opción del afirmado se deba descartar de plano (salvo que se den determinadas combinaciones muy adversas de los factores objeto de análisis), pero sí obliga al ingeniero a estudiar otras alternativas que puedan presentar mayor viabilidad desde los puntos de vista técnico, social y ambiental, y den lugar a menores costos durante el ciclo de vida del proyecto." (Subrayado y negrillas del texto original)

91. Refirió que, según el manual de mantenimiento de carreteras del INVIAS del 2016, no hay un plazo recomendado para los mantenimientos preventivos, rutinarios y estructurales que debe recibir una vía de orden terciario, sino, que dependen del tráfico de la misma, adicionalmente de condiciones de la región, como pluviosidad, tipo de vegetación entre otros.

92. Indicó, que en la visita efectuada el 25 de octubre del 2021, no se observó señalización sobre la vía objeto de la acción popular y que esta debe obedecer al MANUAL DE SEÑALIZACION VIAL DEL INVIAS 2015 y adicionalmente partir de un estudio geométrico y de señalización.

93. Finalmente plasmó, que según el manual de mantenimiento de carreteras del INVIAS del 2016, el tratamiento que se le debe dar a derrumbes, es el retiro inmediato del material sobre la vía, y en lo relacionado con hundimientos, pérdida de la banca y puntos críticos, se recomienda es un estudio particular de cada caso, revisando las condiciones geotécnicas, entre otras, de cada zona en particular y a partir de estos estudios plantear las soluciones particulares para cada caso; agregando, que en el tramo de vía que fue objeto de inspección, no se evidenció ninguna de las afectaciones descritas.

94. Como soporte de lo expuesto, incluye registro fotográfico que da cuenta del estado actual de la vía, resaltando las siguientes imágenes:



95. Posteriormente y dados los requerimientos efectuados por el Despacho mediante auto del 29 de abril de 2022²⁰, la Secretaría de Infraestructura Pública de la Gobernación de Boyacá, allegó adición, complementación y aclaración del dictamen pericial, de acuerdo a visita realizada el 25 de octubre de 2021 a la vía terciaria ubicada en el sector Apartaderos y la vereda jabonera²¹ aclarando los siguientes interrogantes:

96. En cuanto a la solicitud de aclaración dijo, que al referirse a “**obras complementarias**” en el documento inicialmente entregado, se hace referencia a cunetas, descoles de las mismas y descoles de alcantarillas, por ser de orden terciario y atendiendo las características de la misma, no se hace necesario la construcción de bordillos; agregando, que este tipo de obras (cunetas y descoles²²) deben construirse o reconfirmarse a lo largo del tramo vial, dado que, es indispensable que la vía cuente con un óptimo drenaje vial para la conservación de la misma, función que desempeñan en conjunto la red de cunetas, alcantarillas y descoles, **se recomienda que estas obras se ejecuten en el menor tiempo posible y que cuenten con un óptimo mantenimiento según las condiciones a las que esté sometida, como tránsito, condiciones hidráulicas y/o geotécnicas que pudiesen presentarse.**

97. Aclaró que, conforme al registro fotográfico anexo al informe, en el momento de la inspección no se evidenció que se presentaran derrumbes, hundimientos, ni pérdida de banca y por otro lado indicó que el término “**reconfirmación de la estructura**” referido en el informe inicial, hace referencia al mantenimiento vial, que incluye perfilado, cuneteo, adición de material de afirmado en los puntos donde se requiera y la conformación de descoles.

98. Precisó, que en el sitio objeto de la acción popular no se hace necesaria la construcción de placa huella, ya que la normatividad vigente dicta que este tipo de estructuras es para vías cuya pendiente predominante sea mayor al 10%. Agregando, que el perfilado o reconfirmación de cunetas en tierra o material de afirmado se hace necesario para brindar a la vía óptimas condiciones de drenaje y a la vez la limpieza de alcantarillas; mencionó, que en el momento de la inspección ocular, no se evidenciaron fallas geotécnicas que requirieran algún tipo de obras como muros, gaviones u otro tipo de contención y en caso de presentarse algún evento de desprendimiento, deslizamiento, falla

²⁰ F.629-630 arch dig 62.

²¹ F. 644-663, arch.dig. 66

²² “**Descrole**: es una estructura diseñada para reducir la velocidad y disipar la energía de los flujos de agua en la salida de obras de drenaje y así entregar de manera segura el agua a canales naturales u otros canales no erosionables.” Definición que se encuentra en el “MANUAL PARA LA INSPECCIÓN VISUAL DE ESTRUCTURAS DE DRENAJE”. Tomado de <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/documentos-tecnicos/manuales-de-inspeccion-de-obras/973-manual-para-la-inspeccion-visual-de-estructuras-de-drenaje/file>.

geotécnica o similar, se recomienda analizar la particularidad del caso y proponer la respectiva solución técnica bajo un concepto emitido por una consultoría o profesional idóneo, dependiendo de la magnitud del caso.

99. Explicó, que cuando en el informe inicial hizo alusión a que la **“urgencia es media”**, se refiere a que a pesar de que la vía requiere actividades de mantenimiento, en el momento de la inspección, agregó que, si bien la vía cuenta con buenas condiciones de transitabilidad, se hace necesaria la ejecución de obras sobre el carretable, especialmente la reconfiguración de cunetas y limpieza de alcantarillas.

100. Puntualizó, que cuando se hace referencia a los **“apiques”**, esto corresponde a la exploración de la estructura vial, con el fin de evidenciar el espesor de la capa de rodadura o de afirmado con la que cuenta la vía, como son actividades de mantenimiento, no se hace necesario ahondar en ensayos u otro tipo de estudio para determinar estas actividades, solo se recomienda que la estructura vial cuente con una buena capa de afirmado para garantizar buenas condiciones de transitabilidad, (se recomienda un espesor de 15cm).

101. Clarificó, en cuanto al tiempo de ejecución de los trabajos de mantenimiento en la vía objeto de la acción popular, puede tomar alrededor de un mes, resaltando que depende de la coordinación de los trabajos, ya sean ejecutados por la administración municipal a través de su banco de maquinaria (si cuenta con uno) o si se contratan se debe considerar los plazos precontractuales establecidos por la ley, dependiendo de la cuantía del proceso.

102. Aclaró, que cuando se refirió en el dictamen inicial a limitar el uso de la vía y la carga que en esta se transporta, dijo que recomienda el mantenimiento de la vía para que cuente con óptimas condiciones de tránsito y seguridad para el paso de vehículos tipo liviano y pesado, siempre y cuando las características geométricas con las que cuenta la vía permitan el tránsito de un vehículo de grandes proporciones y así no generar ningún tipo de restricción.

103. Por otro lado, se allegó el convenio interadministrativo No. 2495 de 2019, suscrito entre en el INVIAS y el MUNICIPIO DE SOATÁ, el 24 de diciembre de 2019, y cuyo objeto consistió en: **“AUNAR ESFUERZOS PARA EL MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LAS VIAS RURALES EN EL MUNICIPIO DE SOATA DEPARTAMENTO DE BOYACÁ DEL PROGRAMA COLOMBIA RURAL, SUSCRITO ENTRE EL INVIAS Y EL MUNICIPIO DE SOATÁ”**, valor del convenio \$ 579.000.000 y plazo hasta el 31 de diciembre de 2020, en el cual se señaló entre otras consideraciones y alcance del mismo lo siguiente:

“(…) CONSIDERACIONES

“(…) Que en virtud de los principios de coordinación y colaboración armónica, el artículo 6° de la Ley 489 de 1998, obliga a las autoridades administrativas a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones y a prestar colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones.

Que el artículo 14 de la Ley 489 de 1998 en desarrollo del artículo 211 de la Constitución Política permite la delegación de funciones de los organismos y entidades administrativas del orden nacional en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales.

(…)

*Que para el cumplimiento del objeto **DEL INSTITUTO** los numerales 2.7.y 2.14 en su orden del artículo 2 del Decreto 2618 de 2013 determina entre otras el desarrollo de las siguientes funciones: “ (…)* 2.7. Celebrar todo tipo de negocios, contratos y convenios que se requieren

para el cumplimiento de su objetivo. 2.14 Ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura a su cargo (...).

Que el mismo decreto antes citado, en su artículo 17, asigna como funciones de la Subdirección de Red Terciaria y Férrea, entre otras las siguientes: "(...) 17.2 Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria y férrea no concesionada a cargo del Instituto. 17.3. Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de Terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.

(...)

Que con fundamento en lo anterior se suscribe el Convenio Interadministrativo el cual se registró por los parámetros de todo orden del Programa "Colombia Rural" y por las siguientes cláusulas:

(...)

CLAUSULA SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO: *adelantar el mejoramiento y el mantenimiento del corredor productivo "LLANO GRANDE LA PALOMERA" del municipio de SOATÁ en el departamento de BOYACÁ de conformidad al ANEXO TÉCNICO que hace parte integrante de este documento. (...)* (f. 483-490, arch. dig. 49, 508-515, arch.dig.51; 597-604, arch.dig.52). (Subrayado del Despacho).

104. Del mismo modo, obra en el expediente, certificaciones expedidas por la Dirección territorial de INVIAS, por medio de la cual señala que "el tramo vial al que hace referencia, es una vía de la Red Terciaria a cargo del Instituto Nacional de Vías, identificada con código No. 54955 denominada Soatá – La Jabonera, con longitud de 9,30 Km y punto de inicio 4.4 km del frente Capilla Nuevo Mundo Vía Susacón". (f. 335,339 arch.dig. 22 y 23); y certificación No. 36-2021, suscrita por el secretario de Planeación del Municipio de Soatá en la que señala, que las vías de la vereda Jabonera 1, con código 5503-160.1, longitud 7934.95 y Jabonera 2 con código 5503-160.2, longitud 1494.78, son terciarias y están a cargo del Municipio (f.292, arch.dig.21), información de la que se deduce que la vía, corresponde a una vía terciaria a cargo del Instituto Nacional de Vías – INVIAS y el municipio de Soatá.

105. De lo expuesto, y principalmente conforme al material probatoria allegado y descrito en precedencia el Despacho encuentra, que la vía ubicada que del Municipio de Soatá conduce a la vereda la Jabonera Municipio de Soatá- Boyacá en el sector de apartaderos, corresponde a una vía terciaria que comunica a los habitantes de la vereda la Jabonera con la zona urbana del municipio de Soatá, la cual, presenta afectaciones de importancia, tales como: deslizamientos debido a la alta erosión del terreno, inestabilidad del sector y del tipo de suelo; presenta pocas obras de drenaje como cunetas y alcantarillas (12) doce en total de las cuales algunas presentan fisuras debido al tiempo de su realización; cunetas y alcantarillas cubiertas de vegetación; reducción del ancho de la vía debido a la invasión de vegetación, que deben ser atendidas de fondo por parte de las entidades competentes responsables de su administración, a efectos de garantizar los derechos colectivos que en este momento se encuentran vulnerados y reducir de esta manera los riesgos a los que se ven expuestos los usuarios de la vía, entiéndase, conductores y pasajeros que a diario transitan por esa zona, toda vez que es el único acceso con el cual cuentan los habitantes de la vereda de la Jabonera, para transportar alimentos y productos y para su propio desplazamiento.

106. De acuerdo con el acervo probatorio recaudado, también es pertinente indicar que, si bien el MUNICIPIO DE SOATÁ, ejecutó actividades de mantenimiento en el mes de febrero

de 2021²³ tales como conformación de calzada, cuneteo y extensión de material, sobre la zona objeto de la presente acción popular, las mismas en sentir de este fallador no resultan ser suficientes y no brindan una solución efectiva a la situación que aqueja a los habitantes del sector, y a como se dijo a la totalidad de las personas que por allí transitan.

107. Señalado lo anterior, resulta indispensable mencionar que el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en el país, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

108. En desarrollo de lo dispuesto en el Artículo 24 de la Carta Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y la comodidad de los habitantes, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

109. Debe señalarse aquí también, que, en consideración a fenómenos naturales, incremento en el volumen de vehículos que transitan por las vías, entre otros factores, las vías presentan deterioro que afecta la movilidad en las mismas; no obstante, las autoridades encargadas de efectuar su mantenimiento y reconstrucción, deben adelantar las gestiones necesarias y pertinentes para atender de manera oportuna y de fondo estas afectaciones, generando el menor traumatismo posible y evitando al máximo que se presente riesgos para quienes utilizan estas vías.

110. Ahora bien, el Consejo de Estado, ha señalado que, en relación con el deber de mantenimiento de la infraestructura vial, la conservación de carreteras en las cuales se incluyen las vías terciarias, comprende el mantenimiento rutinario y periódico de las mismas, al respecto ha indicado lo siguiente:

“El mantenimiento consiste en las actividades necesarias para conservar el patrimonio invertido en una carretera en condiciones aceptables de funcionalidad, dentro de ciertos límites de deterioro, lo más cercano al estado en que tenían en el momento de su construcción o de su última rehabilitación o mejoramiento. El mantenimiento periódico es el que requiere una carretera ocasionalmente o con una periodicidad superior a un año, para conservar el patrimonio vial dentro de ciertos límites de aceptación para la operación vehicular. El mantenimiento rutinario es el que se realiza en las zonas aledañas a la calzada de la carretera, comprende, entre otras actividades, la poda, corte y retiro de árboles”²⁴

111. En el caso que nos ocupa, no quedó demostrado que las Entidades hayan adelantado las actuaciones de fondo para solucionar la problemática descrita en la demanda de acción popular, pues si bien, se encuentra probado que entre en el INVIAS y el MUNICIPIO DE SOATÁ, se suscribió el convenio interadministrativo No. 2495 de 2019, el 24 de diciembre de 2019, el cual tuvo por objeto: **“AUNAR ESFUERZOS PARA EL MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LAS VIAS RURALES EN EL MUNICIPIO DE SOATA DEPARTAMENTO DE BOYACÁ DEL PROGRAMA COLOMBIA RURAL”**, el alcance del objeto de dicho convenio estaba encaminado al adelantar el mejoramiento y el mantenimiento del corredor productivo **“LLANO GRANDE LA PALOMERA”** del municipio

²³ F.410-411, arch.dig. 32

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Sentencia del 11 de abril de 2002, M.P. Alier Eduardo Hernández Exp: 12500. Cita referenciada por el CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente Dr. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Sentencia del veinticinco (25) de agosto de dos mil once (2011). Radicación número68001-23-15-000-1997-02746-01 (22596)

de SOATÁ , es decir otro vía rural que no corresponde al tramo carretable objeto de la acción popular objeto de decisión.

112. Ahora, se encuentra demostrado que el municipio de Soatá, suscribió convenio interadministrativo No. 002 de 2021, con el municipio de Chiscas cuyo objeto consistió en: “AUNAR ESFUERZOS TÉCNICO Y ADMINISTRATIVOS ENTRE EL MUNICIPIO DE SOATA BOYACÁ Y EL MUNICIPIO DE CHISCAS BOYACÁ PARA QUE EL MUNICIPIO DE CHISCAS REALICE EL PRÉSTAMO DE LA MAQUINARIA Y OPERADOR AL MUNICIPIO DE SOATÁ PARA EL MANTENIMIENTO DE VÍAS”, el cual inició el 10 de febrero de 2021, con terminación el 9 de marzo de 2021 y cuyo informe de supervisión señala que las intervenciones se focalizaron en su mayoría en la vereda Jabonera(f. 320-327, arch.dig.21).

113. No obstante, el Despacho advierte que de las obligaciones pactadas tanto en el convenio interadministrativo No. 2495 de 2019, celebrado entre el INVIAS y el municipio Soatá, como en el convenio interadministrativo No. 002 de 2021, suscrito entre los municipios de Chiscas y Soatá, no puede establecerse el cumplimiento de las acciones necesarias referidas en el dictamen pericial rendido por los profesionales designados por la Secretaría de Infraestructura Pública de la Gobernación de Boyacá, en la presente acción, en el cual se detalló de manera razonada, el estado real de la vía terciaria, dictamen que fue debidamente sustentado y aclarado, sin que dicha prueba fuera desvirtuada o puesta en duda, o que las partes hubiesen aportado prueba alguna que debilitara su contenido e idoneidad, y allí quedó establecido que se requieren de diferentes acciones, como: i) construcción de obras complementarias, como lo son cunetas, muros de contención, alcantarillas que garanticen un buen funcionamiento de la vía; ii) que existe falta de mantenimiento en cuanto a las cunetas, limpieza e impermeabilización alcantarillados; iii) que se deben efectuar labores de rocería en la vía; iv) realizar apiques con el fin de determinar la estructura existente que tiene la vía, para realizar el mantenimiento y v) se debe efectuar la reconfiguración de la estructura, donde se presenten hundimientos, que incluye perfilado, cuneteo, adición de material de afirmado en los puntos donde se requiera y la conformación de descoles ,entre otras, obras estas las cuales no se encuentran demostradas que se estén ejecutando por las entidades accionadas, por tanto, no se puede inferir de manera alguna al cumplimiento de acciones tendientes al restablecimiento de los derechos colectivos conculcados o de evitar que los mismos sigan poniéndose en riesgo de amenaza o vulneración, dado que, para el Despacho, no es posible colegir de las pruebas obrantes en el acervo, que se hayan ejecutado acciones, a llevado a cabo medidas o actividades conforme a lo señalado en el dictamen pericial ya referido.

114. De manera pues, que revisado en su integridad el material probatorio que obra en el expediente y valoradas las pruebas en conjunto bajo las reglas de la sana critica, es evidente que, dentro del caso puesto a consideración, considera este fallador de forma razonada y sin lugar a equívocos, que en efecto resultan de vulnerados y amenazados en forma real, actual y no hipotética los derechos e intereses colectivos, al **goce del espacio público, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente**, particularmente como consecuencia, del riesgo constante al que se ven expuestos tanto los conductores, pasajeros, peatones, que circulan a diario por el tramo de la vía que se ya se ha enunciado en esta decisión.

115. Por tanto, tiene justificación la preocupación descrita por el actor popular con la consecuente solicitud de que se ejecuten las obras de intervención estructural tendientes a la recuperación y rehabilitación del tramo vial, pues es claro, que la situación de riesgo evidenciada atenta contra los derechos colectivos invocados por el demandante, y exige de las autoridades responsables acciones inmediatas para corregir la problemática suscitada.

116. Por manera que ha quedado claro el nivel de compromiso y responsabilidad que le asiste, en el presente caso al INVIAS, conforme a las disposiciones establecidas en el **Decreto 2618 de 2013**, “*por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y se determinan las funciones de sus dependencias*”, y teniendo en cuenta lo dispuesto en la Resolución 796 de 2003 “*por medio de la cual se transfiere la red terciaria dando cumplimiento al Decreto 1790 de 2003*”, toda vez que le fue entregada la competencia de mantenimiento, rehabilitación y conservación de las vías que hacen parte de la red terciaria; aunado a que conforme a la certificación suscrita por el director territorial de INVIAS, la vía tantas veces citada en esta decisión, está a cargo esa entidad”.²⁵

117. Por otro lado, en lo que respecta a la responsabilidad del Municipio de Soatá debe destacarse que conforme a las previsiones del artículo 311 de la Constitución, “*al 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*”.

118. Ahora bien, debe indicarse que el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 29 de abril de 2021, dentro de la acción popular radicada bajo el No. 150012333000-2018-00161-00, al pronunciarse sobre la responsabilidad que tienen los municipios sobre el mantenimiento de las vías terciarias indicó:

*“...queda claro para la Sala que en el caso concreto, el mantenimiento de las vías terciarias, exige la protección de derechos colectivos a través de la Acción Popular, así mismo es responsabilidad de los municipios en los que se encuentre la vía perjudicada, por mandato constitucional y legal por cuanto deben velar porque a los habitantes de dichos sectores, no les sean vulnerados sus derechos a causa del mal estado de la carretera, ante la necesidad de su desplazamiento.”*²⁶

119. Así se encuentra demostrado que según certificación 036-2021 de fecha 29 de agosto de 2021, suscrita por el secretario de Planeación e Infraestructura, en la cual señala que las vías de la Vereda Jabonera, son terciarias y están a cargo del Municipio de Soatá²⁷, entonces, conforme a las disposiciones normativas y jurisprudenciales citadas, y de conformidad con la certificación expedida por el municipio, se verifica la responsabilidad que le acaece para el restablecimiento de los derechos aquí conculcados, en la vía objeto de la acción popular.

120. Por consiguiente, debe señalarse que en virtud de mandatos constitucionales y legales citados en el marco jurídico de esta providencia, corresponde al INVIAS y al municipio de SOATÁ, la intervención sobre la infraestructura a su cargo, de ahí, que se deban adoptar las medidas que resulten del caso con el fin de lograr la prevención anticipada de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en particular los que se requieran para proteger la vida, integridad y seguridad de los habitantes y totalidad de usuarios que circulan por la vía terciaria enunciada, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la exigencia a los demandados en la presente acción, de acatar obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales.

²⁵ F. 335,339 arch.dig. 22 y 23.

²⁶ Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión No 3. Magistrado Ponente Dr. José Ascención Fernández Osorio. Sentencia de Primera Instancia del 29 de abril de 2021, expediente 150012333000-2018-00161-00

²⁷ F. 292, arch.dig.21.

121. Así las cosas, con el propósito de garantizar y prevenir la continua afectación de los derechos e intereses de la colectividad, y sin que ello implique el desconocimiento del principio de congruencia²⁸ el cual es más flexible dentro del trámite de acciones populares²⁹, pues, una vez se presenta la acción popular, se enerva cualquier interés particular que pudiera tener el actor en favor del colectivo, al punto, que una vez aceptada la demanda no puede ser desistida por el demandante, por lo cual se considera que este fallador adquiere la facultad de pronunciarse a partir de los hechos planteados en la demanda, pero conforme a lo probado dentro del proceso, sin que esta decisión se limite a la apreciación particular que el actor popular vierte en sus pretensiones, justamente para garantizar la protección de los derechos colectivos, a partir de ello entonces, el Juzgado en razón a lo expuesto adoptará las siguientes decisiones:

122. Teniendo como respaldo lo consignado en el dictamen pericial rendido por la Secretaría de Infraestructura Pública de la Gobernación de Boyacá, es necesario ofrecer una solución de fondo y técnicamente soportada en cuanto a la rehabilitación de la vía enunciada a lo largo de esta providencia, razón por la cual, se ordenará al INVIAS y al MUNICIPIO DE SOATÁ para que en el marco de sus competencias asignadas en cuanto a los tramos que tengan a su cargo, y en en aplicación principalmente del principio de coordinación y colaboración³⁰ para el logro de los fines estatales, que dentro de los seis(6) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, diseñen, adopten y ejecuten a cabalidad todas las medidas administrativas, presupuestales y de cualquier índole, orientadas a emprender y culminar las acciones efectivas para la rehabilitación, mantenimiento y adecuado funcionamiento de la vía objeto de controversia, para lo cual deberán seguir con estricto detenimiento **las conclusiones señaladas en el peritaje y sus respectivas aclaraciones**, relacionadas con:

- i) Construcción de obras complementarias, como cunetas con descoles, muros de contención, alcantarillas con descoles o demás obras complementarias requeridas que garanticen un buen funcionamiento de la vía.
- ii) Realizar apiques con el fin de determinar la estructura existente que tiene la vía, para realizar el mantenimiento
- iii) Efectuar la reconfiguración de la estructura, efectuando perfilado de la vía, adición de material de afirmado para garantizar buenas condiciones de transitabilidad (se recomienda un espesor de 15cm).
- iv) Realizar el mantenimiento preventivo de las cunetas de la vía;
- v) Realizar la limpieza e impermeabilización de las alcantarillas;
- vi) Realizar manteamiento general como rocería en la vía, que permita restablecer y mantener el ancho de la vía.
- vii) Se efectúe la instalación de señales informativas, preventivas en sitios que presenten amenaza de peligro a los conductores y transeúntes de la vía, conforme a la normatividad y reglamentación vigente.

123. Así mismo, se ordenará al INVIAS y al MUNICIPIO DE SOATÁ en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991, para que dentro del marco de sus competencias continúen realizando **mantenimientos rutinarios y periódicos** en la vía terciaria objeto de la acción popular, según las necesidades que se vayan presentando con el transcurso

²⁸ Ello siempre y cuando se cumplan dos condiciones: primero, que estos guarden una estrecha y directa relación con los derechos respecto de los cuales sí existió una solicitud expresa de protección por parte del actor popular y, segundo, que la parte demandada se haya pronunciado frente a dichos derechos colectivos a lo largo del proceso, es decir, que haya ejercido efectivamente su derecho de defensa frente a los mismos.

²⁹ Así lo determino el Consejo de Estado en sentencia de unificación del pasado 5 de junio de 2018 entro del exp. Rad. No. 2004-1647 Mp. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.

³⁰ A los que hace referencia el art. 6 de la Ley 489 de 1998

del tiempo, entre otras: **i)** Mantener en buen estado las obras de drenaje en la vía (alcantarillas y cunetas), permitiendo el transporte del agua de escorrentía o aguas lluvias, y evitando represamientos que generen afectaciones en la vía **ii)** Realizar un monitoreo permanente a la vía, identificando áreas con mayor hundimiento y/o pérdida de banca, que puedan generar accidentes. **iii)** Mantener la señalización en la vía, incluyendo señalización que permita a los usuarios conocer el estado real de la vía y advertencia de peligro y conducción con precaución, entre otras, conforme a la normatividad y reglamentación vigente y **iv)** Efectuar labores de rocería en la vía que comprende entre otras poda de maleza, árboles y plantas demás elementos que afecten la vía en las zonas aledañas más próximas a la misma. Para lo cual deberán realizar visitas periódicas de verificación garantizando por lo menos una trimestral desde la ejecutoria de esta providencia. En todo caso **los mantenimientos periódicos** que son los que requiere una carretera ocasionalmente o con una periodicidad de por lo menos una vez al año, para conservar la vía dentro de ciertos límites de aceptación para la operación vehicular. **Los mantenimientos rutinarios** se efectuarán conforme lo determinen las visitas de verificación.

124. El INVÍAS y el Municipio de SOATÁ, deberán allegar informe bimestral, a partir de la notificación y ejecutoria de esta decisión, respecto del cumplimiento y avance de las órdenes impartidas junto con el correspondiente registro fotográfico.

De la condena en costas.

125. 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.”

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

127. 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).”³¹(subrayado fuera de texto)

128. Ahora bien, el artículo 271 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, 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*³² señaló que las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, constituyen precedente obligatorio para las autoridades, norma que debe entenderse, que también aplica para los jueces administrativos del país.

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

130. En el caso sub examine, el Despacho advierte que el demandante presentó la demanda en nombre propio, no se encuentra demostrado que se hubiese practicado alguna prueba cuyos gastos hubieren estado a cargo del actor popular, no se evidenció un actuar temerario o de mala fe por parte de las entidades accionadas, no obstante, teniendo en cuenta que las pretensiones invocadas en el escrito de demanda tuvieron vocación de prosperidad y que a folios 66-70 arch.dig.10, se observa que el actor popular sufragó los gastos correspondientes a la publicación del auto admisorio de la demanda conforme se ordenó mediante providencia del 9 de julio de 2021³³, motivo por el cual se condenará en costas a las entidades accionadas en forma solidaria y a favor del actor popular por (i) la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal vigente mensual por concepto de agencias en derecho a tendiendo las acciones y gestiones desplegadas por el actor popular en el

³¹ 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

³² 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

³³ F. 55-57, arch. dig. 07

curso de las presentes diligencias³⁴ en procura de la protección de los derechos e intereses de la colectividad, y (ii) por los valores en que incurrió el actor popular en cumplimiento de la orden de publicación del auto admisorio de la demanda, suma que se encuentra acreditada en los folios 66-70 arch.dig.10.

De la publicación de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional.

131. Finalmente respecto de la pretensión relacionada con la publicación de la parte resolutive de la sentencia que sea proferida en el curso de la acción popular, en un diario de amplia circulación nacional, debe indicarse que la necesidad de publicar las decisiones que se adopten en el curso de esta clase de procesos, aplica únicamente en los eventos en que la decisión final se refiere a la aprobación de pacto de cumplimiento, sin que suceda lo mismo con las demás sentencias que se emitan en el curso de las acciones populares, así lo ha dicho el Tribunal Administrativo de Boyacá en reiteradas oportunidades³⁵

132. En efecto la mencionada corporación en providencia reciente del 26 de mayo de 2022 dijo lo siguiente:

“61. Al respecto encuentra la Sala que, en la norma especial sobre la materia, el legislador previó la publicación - en medios de amplia circulación nacional - pero de los acuerdos conciliatorios que se alcancen en las diligencias de pacto de cumplimiento (...)

62. Como bien se puede ver, esta orden de publicación se consigna en la norma que regula el pacto de cumplimiento, no en relación con todo tipo de sentencias.”³⁶

133. En esa medida, el Despacho no accederá a lo pretendido por el actor popular respecto a la publicación de la decisión impartida en el curso de las presentes diligencias.

V. DECISIÓN

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 que el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS** y el **MUNICIPIO DE SOATÁ**, son responsables de la amenaza y vulneración de los derechos colectivos relacionados con el **GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO, SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE**, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motivan de esta providencia.

³⁴ De conformidad con lo dispuesto por el numeral 4º del art. 366 del C. G. del P. en armonía con las tarifas que sobre la particular señala literal B) primera instancia del numeral 1º del art. 5 del Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016

³⁵ Ver entre otras, sentencia del 26 de mayo de 2022, M.P. Dr FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS, Exp. 2019-00216 y sentencia del 16 de agosto de 2018, M.P. Dra. CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ, Exp. 2017-00036.

³⁶ Tribunal Administrativo de Boyacá, sentencia del 26 de mayo de 2022, M.P. Dr FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS, Exp. 2019-00216

SEGUNDO. - ORDENAR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS, y al MUNICIPIO DE SOATÁ, para que en el marco de sus competencias asignadas en cuanto a los tramos de la vía que tengan a su cargo, en aplicación principalmente del principio de coordinación y colaboración para el logro de los fines estatales, que dentro de los seis(6) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, diseñen, adopten y ejecuten a cabalidad todas las medidas administrativas, presupuestales y de cualquier índole, que sean del caso, orientadas a emprender y culminar las acciones efectivas para la rehabilitación, mantenimiento y adecuado funcionamiento de la vía que del Municipio de Soatá conduce a la vereda Jabonera sector apartaderos de ese mismo municipio.

Para efectos deberán dar cumplimiento a lo indicado por la Secretaria de Infraestructura del Departamento de Boyacá en el dictamen pericial rendido en el proceso, teniendo en cuenta para el efecto lo consignado en las conclusiones señaladas en el peritaje y sus respectivas aclaraciones, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. - ORDENAR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS y al MUNICIPIO DE SOATÁ para que dentro del marco de sus competencias, continúen realizando **mantenimientos rutinarios y periódicos** en la vía terciaria objeto de la acción popular, según las necesidades que se vayan presentando con el transcurso del tiempo, entre otras: **i)** Mantener en buen estado las obras de drenaje en la vía (alcantarillas y cunetas), permitiendo el transporte del agua de escorrentía o aguas lluvias, y evitando represamientos que generen afectaciones en la vía **ii)** Realizar un monitoreo permanente a la vía, identificando áreas con mayor hundimiento y/o pérdida de banca. **iii)** Mantener la señalización en la vía, incluyendo señalización que permita a los usuarios conocer el estado real de la vía y advertencia de peligro y conducción con precaución, entre otras, conforme a la normatividad y reglamentación vigente y **iv)** Efectuar labores de rocería en la vía que comprende entre otras poda de maleza, árboles y plantas demás elementos que afecten la vía en las zonas aledañas más próximas a la misma. Para lo cual deberán realizar visitas periódicas de verificación garantizando por lo menos una trimestral desde la ejecutoria de esta providencia. **Los mantenimientos periódicos** son los que requiere la vía con una periodicidad de por lo menos una vez al año, para conservarla dentro de ciertos límites de aceptación para la operación vehicular. **Los mantenimientos rutinarios** se efectuarán conforme lo determinen las visitas de verificación.

CUARTO. - El INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS y al MUNICIPIO DE SOATÁ – BOYACÁ, dentro del marco de sus competencias, deberán allegar informe bimestral a este Despacho, a partir de la notificación y ejecutoria de esta decisión, respecto del cumplimiento y avance de las órdenes impartidas en esta sentencia, junto con el correspondiente registro fotográfico y documental a que haya lugar.

Lo anterior en aplicación de lo previsto por el art. 34 de la ley 472 de 1998, como quiera que este fallador en el plazo concedido conserva la competencia para tomar las medidas necesarias para procurar el cumplimiento de las ordenes impartidas, motivo por el cual no ve la necesidad de conformar un comité de verificación.

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

SEXTO. - Por secretaria ofíciase a la oficina de soporte página web nivel central de la Rama Judicial, para que esta sentencia se publicada y divulgada por ser de interés general para la comunidad.

SEPTIMO. - CONDENAR EN COSTAS al **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS** y al **MUNICIPIO DE SOATÁ – BOYACÁ en forma solidaria**, y a favor del actor popular, de conformidad con lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998 y 365 del C.G.P. el equivalente a un salario mínimo legal vigente mensual vigente por concepto de agencias en derecho; (ii) por el valor sufragado por el actor por concepto de publicación del auto admisorio de la demanda, conforme se observa en la factura de venta vista a folios 66-70 arch.dig.10, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

OCTAVO. - Negar las demás pretensiones de la demanda.

NOVENO. - Ejecutoriada esta providencia, y una vez verificado el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta decisión, archívense las diligencias, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

DÉCIMO. - 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